القانون الدستوري والأنظمة السياسية

دكتور

السيد خليل هيكل

أستاذ مساعد القانون الدستوري

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

١٩٨٣ م

القانون الدستوري والأنظمة السياسية

دكتور السيد خليل هيكل
كلية الحقوق - جامعة أسيوط

١٩٨٢ — ١٩٨٣

بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

إلى أمي . . .

التي غابت ولكن عني لا تغيب

مقدمة

يلاحظ الدارس للقانون الدستورى أن تغييراً كبيراً قد طرأ على مبادىء هذا القانون وخاصة منذ بداية النصف الثانى من هذا القرن نتيجة التغييرات التى أصابت أشكال الحكم التقليدية والتى كان نتيجتها ظهور العديد من الدويلات ، كدول مستقلة مكونة كتلة ذات صفات سياسية وإقتصادية وإجتماعية متشابهة عرفت باسم العالم الثالث فى المحيط الدولى .

وقد إتخذت بعض هذه الدول أساليب للحكم خرجت بها عن مبادىء الديمقراطية الغربية التى كانت سائدة ،وكذلك عن مبادىء الديمقراطية الشعبية التى بدأت تنتشر ، مما يتطلب والأمر كذلك مداومة البحث لمتابعة هذه التغييرات الطارئة على أنظمة الحكم .

ولما كان النظام السياسى لمجتمع ما من المجتمعات هو الوسيلة التى تنظم العلاقات فيه . كما يعتبر القانون الدستورى هو الأداة التى تحدد مضمونها .

لذلك تكون دراسة القانون الدستورى ضرورية وهامة باعتبار أن قواعده تتعلق بالجوانب القانونية للنظام السياسى .

ولقد قمنا بتضمين هذه الدراسة كتابين : الكتاب الاول مخصص لدراسة القانون الدستورى مقسم إلى أبواب أربعة : الأول يتضمن المبادىء العامة للقانون الدستورى . وخصص الباب الثانى للاحكام العامة للدساتير ، ويشمل الباب الثالث دراسة دستورية القوانين ،وأما الباب الرابع والأخير فقد كرس لدراسة دستور جمهورية مصر العربية الدائم .

وقد خصص الكتاب الثانى لدراسة الأنظمة السياسية ويشتمل على ستة أبواب

ندرس فى الباب الأول الدولة وأصول نشأتها ، وفى الباب الثانى شكل الدولة ، وفى الثالث أنواع الحكومات ، وأما الباب الرابع فقد خصص لدراسة المبادىء العامة لنظام الحكم الذى يأخذ بالديمقراطية الغربية كما ندرس فى البـاب الخامس أنظمة بعض الدول التى تأخذ بالديمقراطية الغربية ، وأما الباب السادس والأخير فقـد خصص لدراسة نظام الحكم فى الاتحاد السوفيتى وذلك بعـد استعراض مبادىء مذهب ماركس الذى يعتبر الأساس القائم عليه هذا الحكم .

والله نسأل أن يوفقنا لما فيه الخير للجميع ..

دكتور السيد هيكل

الكتاب الأول

القانون الدستورى

الباب الأول

القانون الدستوري[1]

الفصل الأول

تعريف القانون الدستوري

Con t'tutional law

Droit Constutionnel

المبحث الأول

لم يستقر الفقه أو القضاء على تعريف محدد للقانون الدستوري . وظهرت عدة تعاريف تتفاوت فيما بينها بتفاوت وجهات نظر قائليها طبقا للمعيار الذي يعتنقه كل منهم ، وبالرغم من أن هناك معايير عدة مثل المعيار اللغوي والمعيار

---

(١) قبل عام ١٨٣٤ كانت موضوعات القانون الدستوري تدرس ضمن موضوعات القانون الإداري تحت مصطلح القانون العام . وبهذا يكون القانون الدستوري حديث عهد منذ ظهر في فرنسا في عام ١٨٣٤ حين تقرر إنشاء أول كرسي لدراسة القانون الدستوري بكلية حقوق باريس وفي عام ١٨٥٢ تم الغاؤه . ولكن في عام ١٨٨٢ تقرر إعادة تدريس هذا القانون مرة أخرى في قسم الدكتوراة كما أعيد تدريسه أيضاً في قسم الليسانس في عام ١٨٨٩ .

التاريخى والمعيار السياسى والمعيار الاكاديمى ، (١) إلا أن الغالبية العظمى من رجال الفقه الدستورى يأخذون بمعيارى الشكل والموضوع (٢) ، وهو ما نأخذ به أيضاً فى دراسة تعريف القانون الدستورى .

المطلب الاول

المعيار الشكلى

يربط أصحاب هذا المعيار بالشكل الخارجى للقاعدة القانونية وكذلك بالهيئة التى أصدرتها . ويقصد بالشكل القواعد القانونية التى تتضمنها وثيقة الدستور والتى تقوم باصدارها هيئة خاصة تعرف بالسلطة التأسيسية . وعلى ذلك تختلف القواعد الدستورية عن غيرها من القواعد القانونية الاخرى ، فى أن الاخيرة تصدر من سلطة عادية وتأخذ شكل القواعد العادية . فى حين أن القواعد الدستورية تقوم باصدارها أعلى سلطة فى الدولة وهذا ما يجعلها فى مكانة سامية تعلو عن القوانين العادية ، ويكون القانون الدستورى طبقا للمعيار الشكلى هو القواعد الدستورية المطابقة فعلا والتى تتضمنها وثيقة قانونية خاصة .

وبعبارة أخرى يكون القانون الدستورى هو الوثيقة القانونية أى الدستور المكتوب .

---

(١) دكتور سعد عصفور بالاشتراك مع الدكتور عبدالحميد متولى والدكتور محسن خليل القانون الدستورى والنظم السياسية ـ منشأة المعارف ص ٩٩ .

(٢) دكتور رمزى طه الشاعر النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧٦ ص ٢٣ وما بعدها والدكتور محمود حافظ الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧٦ ص ٢٧١ ـ ٢٧٤ .

ومن الملاحظ أن هذا المعيار الشكلى فى تعريف القانون الدستورى قد أخذ فى الإنتشار والازدياد بعد ازدياد الدساتير المكتوبة ، والتى كان لدستور الولايات المتحدة الامريكية فضل السبق فى التدوين فى عام ١٧٨٧ ثم انتقال فكرة التدوين بعد ذلك إلى فرنسا ثم إلى بقية دول العالم (١) .

المطلب الثانى

المعيار الموضوعى

يعرف القانون الدستورى طبقا لهذا المعيار ، من وجهة النظر الموضوعية بغض النظر عن الناحية الشكلية فلا ينظر إلى القواعد التى تتضمنها وثيقة الدستور نفسه لتعريف القانون الدستورى ، ولكن يصير البحث عما إذا كانت القاعدة القانونية تتضمن مضمونا دستوريا من حيث جوهره سواء كانت هذه القاعدة مدرجة فى وثيقة دستورية أو غير مدرجة . وعلى هذا يكون القانون الدستورى من وجهة نظر أصحاب المعيار الموضوعى عبارة عن مجموعة القواعد التى تكون فى جوهرها وموضوعها قواعد دستورية دون اشتراط أن تكون هذه القواعد مدرجة ضمن نصوص الدستور. وتتعلق مجموعة القواعد الدستورية هذه بدراسة طبيعة الدولة وما إذا كانت تأخذ شكل الدولة الموحدة أو التعاهدية، وكذلك شكل الحكومة من ناحية كونها حكومة ملكية أو جمهورية كما تبين أسس تكوين واختصاصات السلطات العامة وأوجه نشاطها .

---

(١) أنظر دكتور رمزى طه الشاعر النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧٦ ص ٢٩ ودكتور محمود حسنين عبد العال القانون الدستورى سنة ١٩٧٥ ص ١٣ .

المطلب الثالث

تقدير كل من المعيار الشكلى والمعيار الموضوعى

فى مجال المقارنة بين كل من المعيار الشكلى والمعيار الموضوعى نجد أن كثيراً من رجال الفقه الدستورى ينتقدون المعيار الشكلى(١) وهم يقيمون نقدهم على الآتى : —

أولا : بالرغم من وضوح المعيار الشكلى وسهولة تحديده للقواعد الدستورية ، حيث أنه يقصر هذه القواعد على ما ورد فى الوثيقة الدستورية فقط . إلا أن الأخذ به يؤدى إلى صعوبة الوصول إلى تعريف عام للقانون الدستورى وذلك لأن الدستور يختلف من دولة إلى أخرى بل إن دستور الدولة الواحدة قد يختلف من وقت لآخر .

ثانيا : قد تتضمن الوثيقة الدستورية قواعد قانونية غير دستورية من حيث الجوهر ومثال هذه القواعد ما ورد فى الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٨٤٨ والغاء الاعدام فى الجرائم السياسية وأيضاً ما ورد فى دستور مصر الصادر سنة ١٩٥٦ من جواز تعيين القائد العام للقوات المسلحة وزيرا للحربية مع جواز الجمع بين الوظيفتين ومن ذلك أيضاً ما جاء بنصوص دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ من تقسيم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية

---

(١) أنظر دكتور محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧١ ص ٥٥ و ٥٦ أيضاً دكتور عبد الفتاح ساير داير القانون الدستورى الوضعى ١٩٥٧ ص ١٠٨ وما بعدها وص ١٣٨ .

الاعتبارية(١). وهذه الأمثلة لا تعتبر من الموضوعات الدستورية فى جوهرها وكان يمكن أن تتضمنها تشريعات عادية ولكنه طبقا للمعيار الشكلى فان هذه الموضوعات قد صارت دستورية بادراجها فى وثيقة الدستور .

ومن جهة أخرى فاننا نجد كثيراً من الموضوعات ذات الصفة الدستورية ، لاتتضمنها وثيقة الدستور ، ومثل هذه الموضوعات إجراءات الانتخاب الخاصة بالمجالس النيابية فى مصر ، فالدستور لاينص إلا على القواعد العامة ويترك لقانون الانتخاب وهو تشريع عادى فى تنظيم المسائل الاجرائية للانتخاب . وإذا أخذنا بالمعيار الشكلى فان مثل هذه المسائل وإن كانت دستورية فى جوهرها وحقيقة أمرها إلا أنها لاتعتبر كذلك نظراً لعدم النص عليها فى الوثيقة الدستورية .

ثالثا : وهناك نقد آخر يوجه إلى المعيار الشكلى وهو أن هذا المعيار يكون قاصراً عن الاحاطه بالقواعد الدستورية العرفية . ومن المعروف أن هناك قواعد عرفية خاصة بأنظمة الحكم وتنظيم العلاقة بين السلطات العامة فى الدولة ، وهذه القواعد نشأت عن طريق العرف ولم تتضمنها وثيقة دستورية . بل أكثر من هذا توجد دول تكون دساتيرها عرفيـة مثل انجلترا وطبقا للمعيار الشكلى لاتعتبر القواعد القانونية الغير مدونة فى وثيقة دستورية من القواعد الدستورية. ومعنى هذا أن هذا المعيار ينكر على القواعد الدستورية العرفيـة صفـة الدستورية وبالتالى لايعترف بالدساتير العرفيه ويؤدى إلى نتيجة غير منطقية وهى عدم الاعتراف بالشرعيـة الدستورية لدولة ذات الدستور العرفى وبعبارة أخرى يقتصر دور المعيار الشكلى على الدساتير المكتوبة فقط . ونتيجة لهذه الانتقادات الموجهه إلى

---

(١) أنظر دكتور محمد حسنين عبد العال المرجع السابق ص ٥٣ ودكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ٣٠ .

المعيار الشكلي والتي تؤدى به إلى أن يكون قاصراً عن الاحاطة بجميع القواعد الدستورية سواء كانت مكتوبة أو عرفية نجد أن الغالبية العظمى تأخذ بالمعيار الموضوعي لمعالجة هذا القصور .

المبحث الثاني

تعريفات الفقه المصري للقانون الدستوري

يعرف الدكتور عبد الحميد متولي القانون الدستوري بأنه ، ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يبين نظام الحكم (أيضا النظام السياسي الداخلي) للدولة وعلى وجه الخصوص يبين كيفية تكوين السلطة التشريعية واختصاصها وعلاقتها بغيرها من السلطات (١) .

ويعرف الدكتور محسن خليـــل القانون الدستوري بأنه « مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة » (٢) .

كما يعرفه الدكتور سعد عصفور بأنه « مجموعة القواعد التي تنظم علاقة الدولة بالفرد من الناحية السياسية أي التي تحدد التنظيم السياسي في دولة ما » (٣) .

في حين يعرفه الدكتور عبد الفتاح ساير داير بأنه « مجموعة القواعد القانونية

---

(١) أنظر مؤلفه المفصل في القانون الدستوري الجزء الأول سنة ١٩٥٢ ص ٣٢ .

(٢) مؤلفه المرجع السابق ص ٨ .

(٣) أنظر مؤلفه بعنوان القانون الدستوري والنظم السياسية تأليف دكتور سعد عصفور ودكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٢٢ .

الخاصة بالحكومة (أى بنظام الحكم) فى مجتمع سياسى معين فى وقت معين »[١].

وفى نظر الدكتور رمزى الشاعر يكون القانون الدستورى عبارة عن « مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم فى الدولة (الحكومه) من الناحية السياسية »[٢].

ومن مجموع هذه التعاريف يمكن استخلاص مضمون القانون الدستورى . فالقانون الدستورى يعنى بدراسة ما إذا كانت الدولة موحدة مثل جمهورية مصر العربية وفرنسا والمملكة السعودية ، أو دولة تعاهدية مثل الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى ، وكذلك يبين شكل الحكومة بحسب كونها جمهورية أو ملكية كما يبين نظام واختصاصات الهيئات العليا التى توجه سياسة الدولة كالمجلس النيابى والسلطة التنفيذية وهى مايطلق عليها لفظ الحكومة بمعناه الواسع .

---

(١) مؤلفه المرجع السابق ص ١٦١ .
(٢) مؤلفه المرجع السابق ص ٣٩ .

الفصل الثانى

وضع القانون الدستورى

من التعريفات التى قال بها رجال الفقه الدستورى نجد أن القانون الدستورى عبارة عن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بنظام الحكم فى الدولة . ولكى نستكمل دراستنا لمعرفة حقيقة هذه القواعد وموضعها بين مختلف القواعد القانونية الأخرى يجب أن نعرض بإيجاز الفكرة التقليدية لتقسيم القانون إلى قانون عام وقانون خاص ثم نبحث علاقة القانون الدستورى ببقية فروع القانون الأخرى .

المبحث الأول

التقسيم التقليدى للقانون إلى قسم عام وقسم خاص (1)

قسم فقهاء القانون الرومانى القانون إلى قسمين رئيسيين : هما القانون العام

---

(1) – Charles Eisemann : Droit public et Droit privé
– Revue du droit public et de la science politique, 1952 No 4 p, 903.
– Andre De Michel et priére La Lumiere ; Le droit public, 1969 p, 9.

– الدكتور اسماعيل البدوى : مبادىء القانون الدستورى والنظم السياسية دراسة مقارنة بالشريعة الاسلامية — الجزء الأول سنة ١٩٧٩ ص ١٩—٢١

– دكتور حسن كيرة : المدخل إلى القانون سنة ١٩٦٩ ص ٥٣ وما بعدها .

– دكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ١٣ وما بعدها .

– دكتور سعد عصفور المرجع السابق ص ١٠—١٣ .

وللقانون الخاص ، وقد أخذ رجال الفقه القانونى بهذا التقسيم منذ ذلك العهد إلى وقتنا الحاضر . وكلما نشأ فرع جديد من فروع القانون بادر الفقهاء بالحاقه تحت أحد هذين القسمين وفقا للمعايير التى اتفقوا عليها . فاذا استعصى فرع من فروع القانون على الاستجابة لهذه المعايير فى تقسيم القانون إلى عام أو خاص لم يجد الفقه بدأ من أن يخلع على هذا النوع العاصى وصف القانون المختلط .

وما يزال أغلب الفقه يأخذ بهذا التقسيم الثنائى فى كثير من الدول المعاصرة عدا بعض الدول التى تأخذ بنظام التقسيم الموحد للقانون مثل انجلترا وأمريكا .

ويرى الفقه أن إدراج فروع القانون تحت أحد القسمين الرئيسيين - العام والخاص له أهمية كبيرة ، نتيجة لاختلاف خصائص ومميزات كل منهما .

ومن المسلم به أن القانون الدستورى هو من أهم فروع القانون العام كما أن القانون المدنى هو أهم فروع القانون الخاص .

ويرجع السبب فى تقسيم القانون إلى عام وخاص إلى طبيعة العلاقات التى ينظمها ويحكمها من هذين القسمين . فالملاحظ أن الأفراد الذين يتكون منهم المجتمع ينقسمون إلى طائفتين، طائفة محكومة وطائفة حاكمة . ولهذا فأن العلاقات القانونية التى تنشأ بين أفراد المجتمع إما أن تكون بين أفراد من الطائفة الأولى ى طائفة المحكومين ، وإما بين أفراد من الطائفة الثانية ، أى طائفة الحكام أى بين الحاكم والمحكوم، ولا يتصور أن تكون القواعد القانونية التى تحكم العلاقات التى تنشأ بين أفراد من طائفة المحكومين هى نفس القواعد القانونية التى تحكم العلاقات التى تنشأ بين الحاكم والمحكوم . وذلك نتيجة الاختلاف الطبيعى بين المراكز القانونية لكل من الطائفتين .

والقول بأن القانون له السيادة ومن ثم فيجب أن يخضع أفراد المجتمع دون تفرقة بين حاكم ومحكوم لايمنع وجود قواعد قانونية خاصة بكل طائفة على حدة حيث أن العبرة بخضوع الفرد لقانون يحكم ويحدد سلوكه ويرده إلى جادة الصواب إذا ما سولت له نفسه الخروج على مقتضى الالتزام القانونى .

واختلاف القواعد التى قد تحكم طائفة من المجتمع عن تلك التى تحكم طائفة أخرى لايهدر قيمة هذه القاعدة .

ومع التسليم بذلك إلا أن الفقه القانونى لم يتفق على نطاق كل من القانون العام والقانون الخاص . والسبب فى ذلك هو إنتشار الفكر الاشتراكى فى أواخر القرن التاسع عشر . فقبل ذلك لم تثر صعوبات فى شأن مجال تطبيق كل من القانون العام والخاص حيث كان نشاط الدولة محدود ويكاد يقتصر على صيانة أمن ونظام الجماعة . ولكن بعد إنتشار النزعة الاشتراكية قامت الدولة بالتدخل فى أوجه نشاط لم يكن مسموحا لها من قبل بارتياده . فقامت الدولة بادارة بعض الأنشطة الاقتصادية وظهر مايعرف بالمرافق الاقتصادية التى تقوم بمباشرة أعمال تجارية أو صناعية كان يقوم بها الأفراد من قبل ،وكان القانون الخاص هو الذى يحكم العلاقات الناشئة عنها . وبظهور هذه المرافق زاد تدخل القانون العام فى مجالات كانت خاضعة لاحكام القانون الخاص كما أن الحدود بين التقسيمين أصبحت غير واضحة وشابها الغموض (١) .

وبعد أن إزداد الغموض بين حدود كل من القانون العام والقانون

(١) أنظر فى تفصيل ذلك Rene Savatier ; Du Droit Civil au Droit public , 1950

ز الخاص ظهرت الضرورة لايجاد المعيار المناسب للتعرف على كل منهما .

وقد ظهرت معايير ثلاثة قال بها الفقهاء . وتختلف هذه المعايير طبقا للزاوية التى تنظر بها : الزاوية الشكلية أو العضوية أو المادية .

المطلب الأول

المعيار الشكلى :

يقوم المعيار الشكلى للتفرقة بين القانون العام والقانون الخاص على أساس الرجوع إلى شكل العلاقات التى ينظمها القانون . ومن المسلم به أن أفراد المجتمع الواحد لابد وأن تنشأ بينهم علاقات قانونية تحتمها طبيعة تواجدهم فى مجتمع تتشابك فيه المصالح وتتباين الروابط بين الأفراد بعضهم البعض من ناحية وبينهم وبين أجهزة الدولة ومؤسساتها من ناحية أخرى .

ويقسم أنصار المعيار الشكلى هذه العلاقات إلى قسمين : قسم ينشأ بإرادة طرف واحد يفرض على الطرف الآخر إرادته بوسائل القهر والاجبار كما هو الحال فى العلاقات التى تنشأ بين أجهزة الدولة ومؤسساتها وبين الأفراد . فالقانون الذى يحكم مثل هذه العلاقات يعتبر من فروع القانون العام . وقسم ثان تنشأ العلاقات فيه نتيجة اتفاق إرادتين متساويتين أى يكون الاتفاق بينهما ناتجا عن رضا كل منهما ودون أن يمارس إحدهما سلطة قهر أو أجبار على الآخر . ففى هذه الحالة فإن القانون الخاص هو الذى يحكم العلاقة .

وعلى هذا يأخذ المعيار الشكلى بفكرة التفرقة فى المعاملة بين السلطة بما لها من إمتيازات والفرد بما له من حرية وإرادة .

المطلب الثانى

المعيار العضوى

يأخذ القانون بالمعيار العضوى بصفة الشخص أو الأشخاص الذين يخضعون لأحكام القانون للتفرقة بين القانون العام والقانون الخاص .

وتفصيل ذلك أن القائلين بالمعيار العضوى يفرقون بين نوعين من الأشخاص الأشخاص الحاكمين والأشخاص المحكومين فاذا كانت العلاقة القانونية ناشئة بين أشخاص من الفئة الأولى — أى الحاكمين — أو بينهم وبين أشخاص من الفئة الثانية أى المحكومين خضعت هذه العلاقة لأحكام القانون العام . أما إذا كانت العلاقة ناشئة بين أشخاص جميعهم محكومين خضعوا لأحكام القانون الخاص .

ومعنى ذلك أن القانون العام يحكم العلاقات التى تنشأ بين الحاكمين بعضهم البعض أو بينهم وبين المحكومين فى حين أن القانون الخاص يحكم العلاقات التى تنشأ بين المحكومين فقط ولا يكون الأشخاص الحاكمون طرفا فيها .

المطلب الثالث

المعيار المادى

طبقا للمعيار المادى فإن مضمون القاعدة القانونية أو المصلحة التى تهدف القاعدة القانونية إلى حمايتها هى التى تحدد ما إذا كان القانون الذى يحكمها من فروع القانون العام أو فروع القانون الخاص .

فإذا كانت المصلحة التى تهدف القاعدة القانونية إلى حمايتها مصلحة عامة فهى

من قواعد القانون العام ، وإذا كانت هذه المصلحة من مصلحة الأفراد الخاصة فالقاعدة القانونية التى تحكمها تكون من قواعد القانون الخاص .

أى أن القانون العام يشمل مجموع القواعد القانونية التى تستهدف حماية المصلحة العامة فى حين أن القانون الخاص يشمل مجموع القواعد القانونية التى تستهدف حماية المصالح الخاصة بالأفراد .

المطلب الرابع

أهميـــة التقسيم فى دراستنا للقانون الدستورى

يتضح من إستعراض المعايير المختلفة لتقسيم القانون إلى عام وخاص أن الدولة هى محور دراسة الفروع المختلفة للقانون العام . الأمر الذى يفرض دراسة موضوع « الدولة » بشكل متكامل كمدخل للقانون العام . ولكن الدافع على ذلك يجرى على خلاف مايوجبه المنطق العلمى البحث ، فإن موضوع الدولة لاينال من دراسات القانون العام قدراً يتناسب مع أهميته . إذ يكرس كل فرع من فروع القانون العام لبعض المسائل الخاصة بالدولة التى تتصل بموضوعه .

المبحث الثانى

علاقة القانون الدستورى بغيره من فروع القانون الاخرى (١)

القانون الدستورى كعلم تدور دراساته الرئيسية حول الدستور الذى هو

---

(١) دكتور سعد عصفور المرجع السابق ص ١٢—١٦
دكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ٤٤—٤٣

أسمى تنظيم قانونى فى الدولة ، وهو من هذه الناحية يتصل بأغلب فروع القانون العام والخاص على السواء . ذلك أن الدستور هو قمـة النظام فى الدولة بحيث لا يجوز أن تخالف أى قاعدة قانونية قاعدة من قواعده وإلا كانت باطلة لمخالفتها الدستور ، وإذا كانت هذه هى صلة القانون الدستورى بكافة فروع القانون ، فإن صلته بفروع القانون العام تتعدى هذه الصلة أو الرابطة التدريجية .

فالقانون العام ينقسم إلى قسمين : —

١ — القانون العام الخارجى أو القانون الدولى العام : وهو الذى ينظم العلاقة بين الدول وما يتفرع عنها من حقوق وواجبات فى السلم والحرب والحياد .

٢ — القانون العام الداخلى : وهو الذى ينظم علاقة الدولة بالأفراد الخاضعين لسلطاتها . وأهم فروعه القانون الدستورى والقانون الادارى والقانون الجنائى والقانون المالى . والواقع أن تقسيم القانون العام إلى فروعه المختلفة لا يقوم على انقطاع الصلة بين الفروع . بل على العكس فان دواعى الارتباط والاتصال بينهما تكاد تذهب بالحدود بين مجالاتها .

ونعرض فيما يلى لصلة القانون الدستورى بفروع القانون الاخرى .

المطلب الاول

القانون الدستورى والقانون الدولى العـام : —

موضوع القانون الدولى العام International Law – Droir International هو تنظيم علاقات الدولة بالأفراد من ناحية ، وعلاقة سلطات الدولة المختلفة بعضها بالبعض الآخر ، واختصاص كل سلطة من هذه السلطات . إلا أن هناك موضوعات يشترك فى دراستها كل من القانونين من ناحية مختلفة . ومن أهم هذه

الموضوعات ، الدولة والسيادة الدولية والمعاهدات وآثارها ونفاذها ، وحقوق الانسان وحرياته التي يدرسها القانون الدولى تحت عنوان حقوق الانسان ، في حين يدرسها القانون الدستورى باعتبارها من الحقوق العامة .

وعلى هذا فإنه توجد موضوعات مشتركة بين كل من القانون الدستورى والقانون الدولى العام وان كان كل قانون منهما ينظر إلى هذه الموضوعات من زاويته الخاصة .

المطلب الثانى

القانون الدستورى والقانون الادارى

يشترك كل من القانون الدستورى والقانون الادارى Adminis— trative Law , droit Adminitiatif في كثير من الموضوعات ويتداخلان حتى أصبح اصطلاح القانون العام يتصرف بمعناه الضيق اليهما دون سائر فروع القانون العام . وهو ما دعا الكثير من الشراح أمثال الاستاذ جيز Jeze وبونار Bannard ونزار Nezard يعالجون موضوعات القانونين في مؤلف واحد بعنوان القانون العام .

وفى حدود التفرقة بين القانون الدستورى والقانون الادارى يقول الفقيه الأمريكى الكبير Good Now أن القانون الادارى يعتبر التكملة الضرورية للقانون الدستورى من حيث أنه يحدد تكوين السلطات الادارية . فالقانون الدستورى يضع الأسس العامة لنظام الحكم في حين يعنى القانون الادارى بوضع كل التفصيلات المطلوبة لوضع هذه الأسس موضع التنفيذ .

ولا يقتصر إكمال القانون الادارى للقانون الدستورى على ناحية تكوين

الهيئات الإدارية بل يشمل كذلك الكيفية التى ينظم بها نشاط تلك الهيئات .
ويقول العلامة بارتلمى Barthelemy أن القانون الدستورى يبين لنا كيف شيدت الالة الحكومية أما القانون الادارى فيبين كيف تسير هذه الالة وكيف يقوم كل جزء منها بوظيفته .. القانون الدستورى يتضمن رؤوس الموضوعات التى يتضمنها القانون الادارى ، وهو مايجعل نقط التقائهما كثيرة متعددة .. إذا كان القانون الدستورى هو قانون التنظيم السياسى فى الدولة بما يشتمل عليه من قواعد تنظيم اختصاصات السلطات ، فإن القانون الادارى يقوم على تنظيم سير العمل الحكومى وما يتصل به من تنظيم إدارى .

ويذهب فريق من الفقهاء أغلبهم من الانجليز يتزعمهم الاستاذ كيت Keith إلى إنتقاد كل محاولة للتفرق بين القانون الادارى والقانون الدستورى لأنها فى رأيهم تفرقة لاتقوم على أساس مقبول .

وقد ذهب العلامة دايسى إلى القول بعدم وجود قانون أدارى فى إنجلترا .. إلا أن بعض الفقهاء ينكرون عليه هذا القول ويعترفون بوجود قانون إدارى فى انجلترا وإن كانوا لايسلمون بإمكان فصله عن القانون الدستورى ومن أنصار هذا الاتجاه فى الفقه المصرى الدكتور طعيمة الجرف الذى يتشكك فى حقيقة التفرقة بين القانون الدستورى والقانون الادارى تأسيساً على الفصل بين الحكومة والادارة لسببين .

أولهما — أن القانون لايأخذ بالتصوير المطلق للفصل بين السلطات ، إذ لاتقوم كل سلطة من السلطات الثلاث بوظيفة بذاتها من وظائف الدولة دون أن يكون لها حق المشاركة فى وظائف أخرى .

ثانيهما — أن السلطة التنفيذية تمتزج فى درجاتها العليا من أعضاء الحكومة

بمعناها الواسع ، لأن هؤلاء يشاركون فى رسم السياسة العامة للدولة وفى تحديد اتجاهاتها العليا مع السلطة التشريعيـة . وذلك يعنى أن جزءاً من أعمـال السلطة التنفيذية يدخل فى معنى الحكومة ويعتبر بالتالى من موضوعات القانون الدستورى(١).

المطلب الثالث

القـانون الدستورى والقـانون الجنـائى : ـــ

تقوم الدولة فى مجال القانون الجنائى Penal Law Droit Penal بدور إيجابى لا يتصور الاستغناء عنه سواء فى كشف الجرائم أو تحقيقها أو فى محاكمة المتهمين أو فى تنفيذ العقوبة المحكوم بها .

فالقانون الجنائى ينظم العلاقات بين الدولة والفرد لمناسبة جريمة يرتكبها . فهو يشمل بيان الجرائم والاجراءات الواجب اتباعها فى تحقيقها وتقرير العقوبة وتنفيذها وهو من هذه الناحية يلتق بالقانون الدستورى فى الموضوع المشترك بينهما وهو الدولة . غاية ما هناك أن كلا منهما ينظر إلى الدولة من زاوية معينة، وبالتالى يتحدد مجاله بنوع نشاطها . فالصلة وثيقة بين القانونين . ومن مظاهر هذا النص على الأحكام الرئيسية للقانون الجنائى فى الدستور حتى تكتسب حماية الدستور وقدسيته لتعلقها بحقوق الأفراد وحرياتهم. مثال ذلك النص فى الدستور على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون وعلى عدم رجعية القوانين الجنائية . والقرار الجمهورى رقم ٢ لسنة ٧٧ الخاص بأداء الضريبة ومنع التجمهر والذى تم الاستفتاء عليه فى ١٩٧٧/٢/١٠

---

(٢) دكتور طعيمة الجرف ـــ القانون الدستورى القاهرة سنة ١٩٦٤

المبحث الثالث

التفرقة بين القانون الدستورى والنظام الدستورى

سبق أن عرفنا بأن القانون الدستورى هو أحد فروع القانون العام ويختص ببحث نظام الحكم فى الدولة . ويثور التساؤل هنا هل كل دولة بها قانون دستورى يكون لها نظام دستورى؟ بعبارة أخرى هل تعتبر الدولة التى بها قانون دستورى دولة دستورية ؟ يرى بعض رجال الفقه الدستورى بأنه ليس كل دولة بها قانون دستورى تكون دولة ذات نظام دستورى [1] Regime Constitutiennel إذ لابد من توافر شروط معينة يجب أن تتحقق أولا لكى يمكن القول بأن الدولة ذات نظام دستورى .

وهذه الشروط هى : ــ

أولا ــ خضوع الهيئة الحاكمة لقواعد قانونية عليا بمعنى ألاتكون الحكومة استبدادية . فيجب على الحكومة أن تلتزم حدود القواعد القانونية ولو كانت هى التى وضعتها . ووجود حكومة استبدادية فى دولة ما يتنافى مع قيـــام نظام دستورى لأن الحاكم الدكتاتور أو الحكومة الاستبدادية لا تقيد نفسها بحدود

---

(١) أنظر الدكتور عبد الحميد متولى المرجع السابق ص ٧٠ والدكتور عبد الفتاح سايرداير المرجع السابق ص ١٤٢ ويرى الدكتور ثروت بدوى عكس هذا الرأى ففى نظـــره يتحقق النظام الدستورى بمجرد أن يتم للجماعة التنظيم والاستقرار اللازمان لوجود قواعد ثابتة تحكم هذه الجماعة وتنظم سيرها ولايلزم أن تحقق هذه القواعد حكماً ديمقرطيا وأن تقيم نظاماً حراً يكفل الحقوق الفردية . أنظر مؤلفه القانون الدستورى سنة ١٩٦٩ ص ٢٩ .

القانون ولا تخضع لأحكامه وأنما تصرف أمور الدولة طبقا لهـوى الشخص ونزواته الخاصة وأرادته الفردية (١) .

ثانياً — ضرورة عدم التركيز للسلطة كلها فى يد فرد إذ يجب توزيعها بين هيئات مختلفة يحدد بعضها سلطات بعض . وبعبارة أخرى أن تكون الحكومة مقيدة أى أن تكون سلطات الحكم الثلاث مقسمة مع إسناد كل وظيفة إلى هيئة مستقلة فلا يباشر الحاكم وظائف الحكم الثلاث بمفرده بل تشاركه فيها هيئات أخرى يحد بعضها من سلطان بعض وهذه الهيئات تعرف بالسلطات التنفيذية والقضائية بجانب السلطة التشريعية .

ثالثاً — أن يكون الدستور مطبقا فعلا تطبيقاً عادياً أى أن تكون الحكومة حكومة قانونية . وقد يحدث أن تنشأ أنظمة سياسية نتيجة ما قد يحدث للدساتير من إلغاء غير مشروع كما هو الشأن فى حالة الحكومة الفعلية التى تتنافى مع قيام النظام الدستورى ، ولا يطلق عليها اسـم الحكومة الدستورية . وذلك لأن الحكومة الفعلية أما أن تشكل عادة على خلاف أحكام الدستور الموضوع فى الدولة وأما أن تكون مشكلة أصلا طبقا للدستور ولكنها تباشر إختصاصا لم يخولها الدستور أياه .

---

(١) دكتور عبد الفتاح ساير داير المرجع السابق ص ٤٣ و ٨٠ .

المبحث الرابع

التفرقة بين القانون الدستورى والدستور (١)

بمقارنة مفهوم كل من القانون الدستورى والدستور Constitution طبقاً للمعيار الموضوعى نجد أنهما يعنيان شيئا واحداً وهو نظام الحكم فى الدولة . ولكن مصطلح الدستور له معنى آخر حسب المعيار الشكلى أو الرسمى ويكون الدستور طبقا لهذا المعيار هو عبارة عن الوثيقة القانونية التى تتضمن القواعد الخاصة بنظام الحكم .

وعلى هذا يكون مصطلحا القانون الدستورى والدستور متطابقين فى المعنى طبقاً للمعيار الموضوعى، حيث يكون موضوعهما واحداً أى هو مجموعة القواعد المتعلقة بنظام الحكم والهيئات القائمة بوظائف الحكم والمنظمات السياسية والعلاقة بين الهيئات الحاكمة والمحكومين .

فى حين نجد اختلافات بينهما إذا ما تم النظر إليهما طبقا للمعيار الشكلى وهو ما سبقت الإشارة إليه عند دراستنا للمعيار الشكلى .

---

(١) الدكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ٤٠ — ٤٢
دكتور سعد عصفور المرجع السابق ص ٧٣

الفصل الثالث

مصادر القانون الدستورى

Constitution d Law – Droit Costitutionnel

يعتبر كل من العرف والتشريع والقضاء مصدراً رئيسيا للقانون الدستورى ويعتبر العرف والتشريع مصدرين ملزمين للقاعدة الدستورية . فى حين يكون القضاء مصدراً ملزما حينا وغير ملزم حين آخر . وذلك بحسب ما إذا كان يطبق فى دولة تأخذ بالسوابق القضائية كالنظام الأمريكى أم فى دولة لاتأخذ بالسوابق القضائية كالنظام الفرنسى .

كذلك يختلف العرف عن التشريع فى أن أولوية التطبيق تكون للتشريع أولا . وفى حالة عدم وجوده تكون للعرف أهمية تفوق التشريع بسبب انتشار العرف فى جميع دول العالم .

بل أن هناك من الدول من يكون دستورها عرفيا بمعنى أن القواعد الدستورية العرفية تغلب بطابعها على القواعد الدستورية التشريعية .

ولهذا فقد رأينا أن نبدأ بدراسة العرف أولا كمصدر من مصادر القانون الدستورى ثم نليه بالتشريع وأخيراً القضاء .

المبحث الأول

العـــرف

يعتبر العرف Custom, Coutume من مصادر القانون الدستورى ويقوم بدور هام وحيوى بالنسبة للقواعد القانونية الدستورية . ولقد كانت أغلب

هذه القواعد فى الماضى وحتى القرن الثامن عشر قواعد عرفية . وعلى الرغم من إزدياد حركة تدوين القواعد الدستورية فى وثائق مكتوبة إلا أن العرف مازال يقوم بدوره فى أنشاء التنظيم الدستورى للدولة . ومن الملاحظ أنه بالرغم من وجود دستور مكتوب للدولة إلا أنه يوجد العديد من القواعد التى تحكم نظام الحكم فيها يكون مصـــدرها العرف . ويختلف دور العرف بحسب ما إذا كان للدولة دستور مكتوب أم لا . فى حالة ما إذا وجد دستور مدون فان التشريع الذى تندرج نصوصه فى هذا الدستور يكون له الصدارة على العرف الذى يأخذ المرتبة الثانية من حيث الأهمية . وفى حالة ما إذا كان دستور الدولة غير مدون كما هو الحال بالنسبة للدستور الانجليزي فان العرف يأخذ المكانة الأولى بلا منازعة .

المطلب الاول

العرف مصدر رسمى للقواعد الدستورية official officielle

اختلف الفقه فى اعتبار العرف مصدر رسمى للقاعدة الدستورية . والذين أخذوا بالاتجاه الموضوعى اعتبروا العرف مصدر رسمى . وأما الذين أخذوا بالاتجاه الشكلى فقد قالوا بأنه ليس كذلك على التفصيل التالى :

الاتجـــاه الشـكلى

أصحاب هذا الاتجاه يحصرون القانون فى مصدر وحيد هو التشريع . فهم ينكرون دور العرف كمصدر للقواعد الدستورية أو حتى القواعد القانونية العادية فالعرف عندهم ليست له صفة الالزام إلا إذا أقره المشرع باصداره فى تشريع . زعيم هذا الاتجاه فى فرنسا هو الاستاذ كاريه دى مالبرج الذى يدلل على رأيه فى انكار قيمة العرف الدستورى بما يلى :

١ - أن القواعد المنسوبة إلى العرف غير مستقرة لأنها تزول بمجرد ظهور عادات تتعارض معها .

٢ - أنه لاتوجد سلطة رسمية تختص بإقرار دستورية القواعد نظراً لأن المحاكم فى فرنسا لاتراقب دستورية القوانين .

ومن اليسير الرد على الدليلين الذين يقدمها الأستاذ دى ملبرج . فأقول بأن القواعد العرفية غير مستقرة وتزول بظهور عادات تتعارض معها . هذا القول لا يقتصر على العرف ولكنه ينصرف أيضاً إلى مصادر القانون الأخرى بما فيها التشريع . فالتشريع اللاحق ينسخ التشريع السابق فضلا عن أن العادات لا يمكنها نسخ العرف إلا إذا أصبحت هي الأخرى عرفا .

أما عن وجود سلطة رسمية تختص بتطبيق العرف الدستورى فى فرنسا فإنه لاينفى وجود العرف .

الاتجـــاه الموضـوعى :

يذهب أنصـــار هذا الاتجاه إلى أن العرف الدستورى شأنه شأن القواعد الأساسية لأى دستور يستند إلى قبول الجماعة وموافقة الرأى العام . فليس مواد الصفة القانونية للدستور المكتوب إلى صفة واضعية وإنما إلى قبوله من جانب الجماعة .

كما يرون أن أساس الإلزام للقاعدة العرفيـــة ولسائر القواعد القانونية واحد لأن القاعدة تستمد قوتها من إقرار الجماعة لهـــا فى ضميرها الإجتماعى أو أمتناعها العام ولافرق إذن من حيث طبيعة الإلزام بين قاعدة تتقرر عن طريق العرف وأخرى تتقرر عن طريق التشريع .

المطلب الثانى

العـــرف الدستـــورى

يعرف الفقيه إسمان Esmann العرف الدستورى بأنه «التعبير الضمنى والإجتماعى الصادر من إرادة الشعب»[1] فى حين يعرفه الفقيه موريس ديفرجيه Maurice Duverger أنه «كل خلق لدستور أو تعديل له من عمل عضو ليس له من الناحية القانونية سلطة تأسيسية»[2] ويعرف الدكتور عبد الحميد متولى العرف بأنه «عادة درجت عليها هيئة حكومية فى الشئون المتصلة بنظام الحكم فى الدولة بموافقة، أو بالأقل دون معارضة غيرها من الهيئات الحكومية ذات الشأن، ولتلك العادة ما للقواعد الدستورية كقاعدة عامة من جزاء قانونى[3]».

ويعرف الدكتور سعد عصفور العرف بأنه «قاعدة مطردة (أو عادة) يقصد بها تنظيم العلاقات فيما بين السلطات الحاكمة بعضها وبعض، أو فيما بينها وبين الأفراد. ويكون لها صفة الالزام فى الرأى القانونى للجماعة[4]».

ومن مجمل هذه التعاريف يمكن معرفة أركان تكوين القاعدة العرفية :

١ — الركن المادى : ويرتكز على الاعتياد الذى يلحق بالأعمال التصرفات

---

(1) Esmann, Le droit constitutionnel, op cit P 47

(2) Maurice Duverger : Manuel de droit et de science politique 1948 P 203

(3) دكتور عبد الحميد متولى : المفصل فى القانون الدستورى المرجع السابق ص ٥٥ .

(4) دكتور سعد عصفور المرجع السابق ص ٢٩ .

الصادرة عن إحدى هيئات الحكم كالبرلمان أو رئيس الدولة أو الوزارة ، ولكي يتحقق الاعتياد يجب أن تتكرر الأعمال أو التصرفات . وحدوث العمل أو التصرف مرة واحدة لايكون عرفاً وانما يجب أن يكون متكرراً لأن التكرار هو الذى يخلق القاعدة العرفية . وكذلك يلزم أن يأخذ العمل أو التصرف صفة العادة العامة أى يقـــوم باتباعها كل من يهمهم الأمر . ومعنى ذلك أن القاعدة العرفية لا تنشأ إذا لم تقم جميع هيئات الحكم باتباعها . وكذلك لا تنشأ القاعدة العرفية إذا قوبلت بمعارضة من جانب إحدى هذه الهيئات . هذا ولابد من أن تكون القاعدة التى درجت هيئات الحكم على إتباعها ثابتة ومطردة أى أن يتكرر العمل بها على سبيل الاستقرار والثبات .

٢ ـــ الركن المعنوى : ويتمثل فى الاعتقاد فى المشروعية الدستورية للعمل وهو أن يقوم فى ذهن الجماعة وضميرها القانونى الإحساس بأن القاعدة القانونية العرفية تكون ملزمة أى واجبة الاحترام . بمعنى أن يستقر فى ضمير الجماعة بأن مخالفة هذه القاعدة يستوجب الجزاء . وبعبارة أخرى أن يكون العمل أو التصرف الذى تقوم به هيئات الحكم هو تطبيق لقاعدة دستورية ملزمة لها ما للقواعد الوضعية من جزاء .

هذا ويوجد ثلاثة أنواع من العرف : ـــ

النـوع الأول : وهو العرف المفسر ويفترض هذا العرف وجود نص غامض من نصوص الدستور المكتوب أو حكم غير واضح من أحكامة فيـــأتى العرف لتفسير هذا النص وتحديد معناه وايضاح مدلوله .

النوع الثانى : وهو العرف المكمل : على خلاف العرف المفسر الذى

يقتصر عمله على تفسير ما غمض من النص الدستورى ، إذ يقوم العرف المكمل بإنشاء حكم جديد لأنه يظهر لعلاج مشكلة لم يعالجها المشرع الدستورى ، أو لسد نقص فى الأحكام المكتوبة .

وعلى هذا يقوم العرف المكمل بتكملة القصور الذى وقع من جانب المشرع وينظم المسائل الدستورية التى أغفل المشرع الدستورى تنظيمها .

النوع الثالث : وهو العرف المعدل ويكون العرف معدلا إذا خالف نصا من نصوص الدستور المكتوب ويفرق بعض رجال الفقه الدستورى بين العرف المعدل بالإضافة وذلك حين يهدف العرف إلى منح هيئة من الهيئات سلطة جديدة لم يقررها لها الدستور المكتوب دون أن يمكن تقرير هذا الاختصاص عن طريق تفسير النصوص .

والعرف المعدل بالحذف وهذا هو العرف الذى يسقط حقاً من الحقوق أو اختصاصات من الاختصاصات التى يقررها الدستور لهيئة من الهيئات .

المبحث الثانى

التشــريع

يعتبر التشريع Legilation — Legilsation مصــدرا رسميا القانون الدستورى ونعنى بالتشريع القواعد القانونية التى تصنعها سلطة مختصة فى صورة نصوص مكتوبة متبعة فى ذلك إجراءات معينة . وتسمى هذه القواعد القانونية بالقانون المكتوب أو المدون ، وغالبية قواعد القانون الدستورى فى وقتنا هذا مدونة فى نصوص تشريعية وذلك بعكس الوضع فى الماضى عندما كان معظم

هذه القواعد تنظمها قواعد عرفية . ولقد أخذت أهمية النصوص المكتوبة تتزايد منذ القرن الثامن عشر حتى أصبح للتشريع مكانة الصدارة فى قواعد القانون الدستورى .

ويعتبر الدستور المكتوب أو الوثيقة الدستورية المصدر الأساسى فى هذا الشأن . ذلك أن نصوص الدستور تتضمن عادة معظم قواعد القانون الدستورى، وهذا القول يعنى أن نصوص الدستور على أهميتها لا تحيط بكل القواعد الدستورية بل يوجد بعضها فى نصوص القانون العادى . فأحياناً نجد موضوعات متعلقة بالقانون الدستورى منصوص عليها فى قوانين عادية صادرة من المجالس البرلمانية مثل الأحكام الخاصة بالانتخاب فى مصر وفى فرنسا حيث يصير تنظيمها بقوانين عادية .

هذا ومن الضرورى أن ننوه بأن الدستور وما تتضمنه نصوصه من قواعد دستورية يعتبر ملزماً لكل السلطات العامة فى الدولة أى السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية . بمعنى أنه لا يجوز للسلطة التشريعية إصدار قوانين تتعارض نصوصها مع أحكام الدستور ، ويترتب على هذا مبدأ تدرج التشريع أى أن تصبح أحكام الدستور أعلى مرتبة من القانون العادى . ولو صدر قانون يخالف حكماً من أحكام الدستور فإنه يعتبر باطلا وغير دستورى . وجدير بنا أن نذكر أن تدوين القواعد الدستورية فى دساتير مدونة أصبح هو الغالب فى الوقت الحاضر ، حيث نجد أن الدولة تأخذ بينها الاتجاه الآن . وأصبح لديها دساتير مدونة عدا انجلترا التى ما زالت حتى الآن تأخذ بالدستور العرفى .

المبحث الثالث

القضـــاء

يعتبر القضاء Jurisprudence من مصادر القواعد الدستورية . والقضاء هو مجموعة الأحكام التى تصدرها المحاكم فى المنازعات التى تعرض أمامها . وهذه الأحكام قد تصدر من محاكم عادية أو إدارية أو دستورية أو محاكم سياسية وذلك بمناسبة عرض المنازعات المتعلقة بالقانون الدستورى .

فقد ينص الدستور على حكم معين ولكن عند تطبيق هذا الحكم . أثناء العمل تثور منازعات يستوجب الأمر عرضها على القضاء المختص للفصل فيها وتعتبر الأحكام الصادرة فى هذه المنازعات تفسيرا للنصوص . ومثال ذلك الأحكام التى أصدرها مجلس الدولة فى مصر بشأن تفسير بعض نصوص دستور سنة ١٩٢٣ ، ومن بينها النصوص التى تتضمن تقرير الحقوق والحريات العامة .

وتتفاوت درجة أهميـة القضاء كمصدر أساسى للقانون الدستورى وذلك باختلاف الدول . فالدول التى تأخذ بالفكر الرومانى كفرنسا لا تعتنق مبدأ السوابق القضائيـة وبالتالى لا تأخذ فى اعتبارها القضاء كمصدر رسمى للقاعدة القانونية بها ، وإنما تعتبره مصدراً تفسيرياً غير ملزم . وأما الدول التى تأخذ بالفكر الانجلوسكسونى مثل انجلترا وأمريكا وغيرها من الدول التى حذت حذوهما فهى تعتبر القضاء مصدراً رسمياً لقواعدها القانونية لأنها تعتنق مبدأ السوابق القضائية(١) . ومع ذلك فقد يكون القضاء أحياناً مصدراً للقانون الدستورى

---

(١) دكتور سعد عصفور وآخرين ، المرجع السابق ص ٢٧ ،

بطريق غير مباشر ويستوى فى ذلك جميع الدول ، سواء كانت تأخذ بالسوابق القضائية أم لا . ويكون ذلك عندما يضع المشرع الدستورى السابقة القضائية فى نصوص دستورية وبهذا يكون القضاء هو المصدر الذى أستقى الدستور منه بعض أحكامه .

والأمثلة على هذا كثيرة وخاصة فى الدستور الانجليزى ، فمثلا وثيقة قانون الحقوق الصادرة سنة ١٦٨٨ أوردت قيوداً على امتيازات التاج بتأثير من المبادىء التى قررتها السوابق القضائية التى صدرت خلال القرن السابع عشر[١] .

---

(١) دكتور سعد عصفور : مؤلفه القانون الدستورى سنة ١٩٥٤ ص ٩٠ وأنظر أيضاً مؤلفه مع آخرين القانون الدستورى والنظم السياسية ، المرجع السابق ص ٣٨ .

الباب الثاني

الاحكام العامة للدساتير

تمهيـــــد

تعريف الدستور

ذهب الفقه مذاهب متعددة فى تعريفـــه للدستور ويمكن إدراج مختلف التعاريف تحت مجموعتين ، مجموعة غلبت عليها الناحية الشكلية وأخرى رجحت الناحية الموضوعية (١) .

الاتجـاه الشكلى فى تعريف الدستور :

يعرف أصحاب الاتجاه الشكلى الدستور بأنه « الوثيقـة التى تصدر بصفة رسميـة من السلطة التأسيسية » أو أنه « القانون المكتوب والموضوع من قبل هيئة مؤسسة » أو هو « الوثيقة الأساسية التى يبين فيها أصحاب السيادة شكل الحكومة وينظم فيها السلطتين التنفيذية والتشريعية ويحـدد اختصاصاتهما » أو هو « تلك الوثيقة التى تبين نظام الحكم فى الدولة » .

نقد الاتجاه الشكلى :

١ ـــ قد تتضمن وثيقة الدستور قواعد وأحكاما لا تتصل بنظام الحـكم . وهى الأحكام التى يتضمنها الدستور لأهميتها وحتى تتمتع بما تتمتع به قواعد وأحكام الدستور من حصانة وسمو . كالنص على أنه « لاجريمة ولا عقوبة إلا بقانون » وهذا حكم من أحكام القانون الجنائى . والنص على أنه « لا تفرض الضرائب ولايعفى منها إلا بقانون » وهو حكم مكانه القانون المالى أو الضريبى .

---

(١) Benoit Jeanneau. Droit Constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris 1975 P. 55 – 56

٢ ـ إذا كان الغالب أن يحرص المشرع الدستورى على النص فى الوثيقة الدستورية على المسائل ذات الطبيعة الدستورية ـ المتصلة بنظام الحكم ـ إلا أن بعض هذه المسائل يتم تنظيمها بقانون عادى مثل عملية الانتخاب التى ينص على تنظيمها بقانون عادى .

الاتجاه الموضوعى فى تعريف الدستور :

فى تعاريف أصحاب الاتجاه الموضوعى يكون الدستور هو مجموع القواعد التى تنظم السلطات العليا فى الدولة أيا كان مصدرها أو شكلها وسواء كانت مكتوبة أو عرفية غير مدونة .

نقد الاتجاه الموضوعى :

يتلخص النقد الذى يوجه إلى تعريف الدستور من وجهة النظر الموضوعية فى أنه يعجز عن إظهار الصدى السياسى الذى يصحب فكرة الدستور . فالدساتير لا يمكن أن تضمن لها كيانا معزولا عن الحركات الفكرية أو الاتجاهات السياسية للمجتمع (١) .

وفى نظرنا يعرف الدستور بأنه مجموعة القواعد التى تسمو على القوانين العادية وتحدد شكل ونظام وسلطات الحكم الأساسية .

(١) دكتور اسماعيل مرزه : القانون الدستورى دراسة مقارنة سنة ١٩٦٩ ص ٥٨ .

الفصل الأول

أساليب نشأة الدساتير

يكاد يجمع الفقهاء على أن الدساتير تنشأ بأساليب أربعة :

الأسلوب الأول — كمنحة من صاحب السيادة أو الملك .

الأسلوب الثانى — كعقد بين الملك أو صاحب السادة وبين الشعب .

الأسلوب الثالث — أن يصدر بواسطة جمعية تأسيسية .

الأسلوب الرابع — أن يصدر عن طريق الاستفتاء .

ويلاحظ أن الأسلوبين الاولين لنشأة الدساتير أو إصدارها هى أساليب ملكية غير ديمقراطية . أما الأسلوبين الاخيرين فهى أساليب ديمقراطية . ويضيف بعض الفقهاء أسلوباً خامسا هو نشأة الدستور عن طريق المعاهدات الدولية .

ونتناول فيما يلى كل أسلوب من هذه الأساليب .

المبحث الاول

أسلوب المنحة : L'cctroi – Grant

كان الملوك حتى وقت قريب ينفردون بسلطات الحكم ، فهم مصدر كل السلطات يحكمون حكما مطلقا دون قيد من قانون أو من سلطة أخرى توازن سلطاتهم وتحد منها ، وكانوا يجدون فى نظرية الحق الالهى ما يبررون به مسلكهم ، ولكنهم مع تقدم التيارات السياسية لدى الشعوب وارتفاع الوعى وجدوا

أنفسهم عاجزين عن الوقوف أمام التيارات الثورية لشعوبهم . فلم يكن أمامهم إلا أن يسلموا لهــــذه الشعوب بمطالبها بأن يوافقوا على صدور دستور يقيد سلطاتهم المطلقة بقيود تكون ضمانة لحريات الأفراد وحقوقهم . ولكن الملوك يعز عليهم أن يظهروا أمام الشعوب بمظهر من غلب على أمره وسلم بحق مناوئه ، فتفتقت أذهانهم وأذهان أذنابهم عما أعتقدوا أنه يحفظ لهم كرامتهم ولا يظهرهم بمظهر المغلوب على أمره ، وهو أن ينصوا فى صـــدر الدستور على أنه صدر منحة مـن صاحب السلطة . ويعطى لنا التاريخ العديد من الأمثلة لدساتير صدرت على هذه الصورة . منها الدستور الذى أصدره لويس الثامن عشر فى ٤ يونيـو سنة ١٨١٤ والذى نص فى صدره على أنه — أى الملك إنما يمنح الدستور باختياره وحريته تنازلا وهبة لرعاياه ومن أمثلة هذه الدساتير دستور روسيا الصادر سنة ١٩٠٦ .

ولا يكتفى الفقه باضفاء وصف المنحة على الدستور الذى يصدره الملك وينص فيه صراحة على ذلك وأنما يمد هذا الوصف على الدساتير التى يصدرها الملوك ولا ينصون فيها على أنهم أنما يمنحونها إلى رعاياهم طالما أن الدستور لم يصدر بطريق العقد أو بطريقة الجمعية التأسيسية ، مثال ذلك دستور سنة ١٩٢٣ المصرى .

ويذهب جانب من الفقه إلى أن الملك يستطيع أن يسترد ما منح بأن يلغى الدستور وقتما شاء وهو ما فعله شارل العاشر سنة ١٨٣٠ عندما أصدر أمراً ملكيا ألغى به الدستور الذى سبق له أن منحه لرعاياه . ويستدل أصحاب هذا الرأى بأنه كما يجوز الواهب أن يرجع فى هبته إذا لقى جحوداً أو نكراناً من الموهوب له ، فإنه يحق لصاحب السيادة أن يرجع فى دستوره الموهوب إذا رأى من الشعب جحوداً أو نكراناً لفضله .

«وينكر بعض الفقهاء على الملوك الحق فى إلغاء الدساتير التى منحوها إلى الشعب لأن الدستور بعد صدوره تتعلق به حقوق الأمة بحيث لا يجوز إلغائه أو تعديله إلا برضاها . ويذهب بعض من ينكر على الملوك الحق فى إلغاء الدساتير التى منحوها إلى الشعوب إلى أن سبب إمتناع ذلك يرجع إلى أن السلطة فى الأصل كانت الشعوب وأن الملوك إنما إغتصبوا هذه السلطة إغتصابا (١) . فإذا ما عادت هذه السلطة أو جزء منها إلى الشعوب فقد عادت الحقوق إلى أصحابها ولا يكون رجوع الملوك عما منحوه بدساتيرهم إلا تجديد الإغتصاب بالحقوق» .

المبحث الثانى

أسلوب العقد Le pacte – Contract

يعتبر أسلوب العقد خطوة هامة فى سبيل الحكم الديمقراطى الذى طالما تطلعت الشعوب اليه . فبعد أن كان الملك يتفضل ويمنح الشعب الدستور محتفظا لنفسه بمركز المتفضل الذى يملك استرداد ما منح وقتما يشاء ، جاهدت الشعوب فى إجبار الملوك على الاعتراف لهم بالسيادة ، وأن لم يكن بكل السيادة فالملك ضعفت سطوته فى صالح تعاظم قوة الشعوب وتوازنت القوتان عند نقطة كادتا فيها أن يكونا ندين . فاعترف الملك الشعب بمشاركته السيادة ورضى الشعب بهذا القدر دون أن يتمسك بحقه فى كل السيادة . فنى أسلوب التعاقد يصدر الدستور فى صورة عقد بين الملك والشعب ويفترض أن ملتيم بالارادتين

---

(١) دكتور محمد حسنين عبد العال المرجع السابق ص ٤٨ .

المتعاقدين لا ينفسخ بإرادة واحدة . ومن ثم فإن الملك فى أسلوب التعاقد لا يستطيع إلغاء الدستور أو تعديله إلا بموافقة الشعب أى الطرف الآخر فى العقد .

وقد كان الفضل فى توعية الشعوب بحقوقها فى السيادة يرجع إلى كتابات كبار فقهاء القرن السابع عشر أمثال لوك وروسو الذى نادى بأن السيادة من الصفات اللصيقة بالإنسان ومن ثم فهى غير قابلة للتصرف فيها أو التنازل عنها . وانطلاقاً من هذا المفهوم للسيادة فسر أسلوب التعاقد فى الدستور على أن العقد يتضمن تفويض الملك وممارسة السلطة باسم الشعب ولحسابه . ومن ثم فلا يستطيع الملك أن يخرج عن حدود التفويض وإلا كان عمله غير شرعى وجاز للشعوب صاحبة السيادة إنهاء التفويض بفسخ العقد .

ويعطى التاريخ أمثلة كثيرة لدساتير صدرت بهذا الأسلوب أهمها دستور سنة ١٨٣٠ الفرنسى .

ومنها أيضاً دستور اليونان الصادر فى سنة ١٨٤٤ ودستور العراق الصادر فى سنة ١٩٢٥ .

وأهم نقد يوجه إلى أسلوب التعاقد فى صدور الدساتير أن الملك يعد مساوياً للأمة أو للشعب صاحب السيادة ، مع أن السيادة هى للشعب لا يقتسمها معه ملك ولا حاكم . ومن ثم فلا يجوز أن يشترك الملك مع الشعب فى إبرام عقد يحدد إختصاصات كل من الملك وممثلى الشعب .

المبحث الثالث

أسلوب الجمعية التأسيسية :

L'Assemblée constituante – Convention

إصدار الدستور عن طريق جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب لهذا الغرض يعتبر أسلوبا ديمقراطيا لصدور الدساتير. ويرجع الفضل في وجود هذا الأسلوب للولايات المتحدة الأمريكية التي استخدمته لأول مرة في وضع دساتير الولايات ثم وضع الدستور الاتحادي وذلك عقب استقلالها عن انجلترا سنة ١٧٧٦ (١). ثم انتقل هذا الأسلوب إلى فرنسا فصدر عن طريقه دستور سنة ١٨٤٨ ودستور سنة ١٨٧٥ وكذلك دستور النمسا الصادر سنة ١٩٢٠، ودستور أسبانيا الصادر في ١٩٣١ ودستور يوغوسلافيا سنة ١٩٤٦. وقد لقي هذا الأسلوب ترحيبا وتأييداً من رجال الثورة الفرنسية لاستجابته مع ما كانوا ينادون به من ضرورة وجود سلطة تأسيسية تختص بوضع الدستور أو تعديله وسلطة تشريعية تختص بسن القوانين العادية، ويأتي دورها بعد أن تقوم السلطة الأولى بوضع الدستور لتعمل هي في حدود ما ينص عليه الدستور من أحكام. وفي الولايات المتحدة الأمريكية أطلقوا على الجمعية التي تنتخب لوضع الدستور اصطلاح المؤتمر Convention أما رجال الثورة الفرنسية فقد أطلقوا عليها اصطلاح الجمعية التأسيسية.

ويقرر بعض الفقهاء أنه حينما تنتخب جمعية من أجل وضع دستور بعد

---

(١) The Declaration of Independence, Adopted in Congress July 4, 1776. California Legislature Assembly, 1973, p 20.

ثورة ، فإن هذه الجمعية تجد نفسها عادة قد جمعت بين يديها كل السلطة فى الدولة . فهى لا تحوز السلطة التأسيسية فحسب ، وإنما تجمع بين يديها السلطتين التنفيذية والتشريعية .

المبحث الرابع

أسلوب الاستفتاء الدستورى

Constitutionnal referendum – le Référendum constituant

أسلوب الإستفتاء الدستورى أو التأسيسى هو أكثر الأساليب ديمقراطية . فهو صورة من صور الديمقراطية المباشرة حيث يباشر أفراد الشعب بأنفسهم السلطة . وطبيعى أنه لا يمكن لأفراد الشعب أن يقترحوا بأنفسهم نصوص الدستور أو حتى مبادىء الرئيسية ، وإنما تقوم هيئة أو شخص باعداد مشروع الدستور ثم يعرض على الشعب للاستفتاء فيه . فان قبله الشعب ووافق عليه أصبح دستوراً منذ هذه الموافقة . أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء هى رفض الشعب للمشروع المعروض للاستفتاء فإنه يكون لزاما إدخال تعديلات على المشروع تستجيب مع رغبات الشعب وتطلعاته، وإعادة الاستفتاء على المشروع الجديد . وقد يكون مفهوما أنه وإن كان من الناحية النظرية لايهم من الذى يقوم بإعداد مشروع الدستور ، إلا أنه عندما يرفض الشعب التصويت على المشروع فى الاستفتاء الدستورى فانه يكون واجبا أن يعهد باعداد المشروع الجديد إلى هيئة أخرى أو شخص آخر يكون أقدر على تفهم متطلبات الشعب . ويكون الأكثر مناسبة فى هذه الحالة أن تتولى جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب اعداد هذا المشروع ، ثم يطرح المشروع للإستفتاء بعد ذلك ، ويكون الجمع — فى هذه الحالة — بين أسلوبى الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستورى هو الأكثر

ديمقراطية . ولا يفوتنا أن نذكر أنه يوجد رأى يذهب إلى أنه لا يمكن الجمع بين الاثنين — أى أسلوب الجمعية التأسيسية والاستفتاء الدستورى — فإما أن يوجد بطريقة الاستفتاء الدستورى تطبيقا لفكرة الديمقراطية المباشرة ، وإما أن يؤخذ بطريقة الجمعية التأسيسية تطبيقا لفكرة النظام النيابى . وهذا الرأى لايجد من يؤيده فى الفقه كما لايجد سندا من الواقع فالعالم ملىء بالأمثلة التى تأخذ بصور من الديمقراطية المباشرة وأخرى من الديمقراطية شبه المباشرة أو الأنظمة النيابية .

ويتجه أغلب الفقه إلى ضرورة عرض الدستور على الشعب فى استفتاء دستورى ليرى فيه رأيه وذلك نظراً لخطورته .

وحتى يكون الاستفتاء الدستورى معبرا فى نتيجته عن متطلبات الشعب يجب أن تتوافر الشروط الآتية :

١ — أن يكون الشعب قد وصل إلى مستوى معقول من النضج السياسى . وأيا ما كانت درجة نضج الشعب سياسيا فإنه يلزم لتحقيق هذا الشرط أن يسبق الاستفتاء فتح مناقشات جماهيرية لتتيح لأفراد الشعب الإطلاع على المشروع وتفهمه .

٢ — أن يجرى الاستفتاء بحرية تامة . فلا يمارس شخص أو هيئة أى صور للاكراه أو الضغط على أفراد الشعب .

ومن أمثلة الدساتير التى صدرت بأسلوب الاستفتاء دستور سنة ١٧٩٣ ودستور سنة ١٩٤٦ الفرنسيين والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ وهو المعمول به حالياً .

المبحث الخامس

أسلوب المعاهدات الدولية Treaty – Traité

يذهب بعض الفقهاء إلى أن بعض الدساتير نشأت فى القرن التاسع عشر عن طريق معاهدات دولية (١) كدستور بولندا الصادر سنة ١٨١٥ ودستور ألمانيا الصادر سنة ١٨٧١ . ولذلك يعتبرون المعاهدات الدولية هى الأسلوب الخامس لنشأة الدساتير . ولا نوافق على هذا الرأى لأنه يتنافى مع طبيعة الدستور وأساس وجوده وشرعيته ، فالدستور انما يصدر من صاحب السلطة وهو الشعب معبرا عن متطلبات معينة نشأت وتكونت فى ضمير هذا الشعب . وأن يتمكن الشعب من التعبير عنها بصورة أو بأخرى تعبيرا يمثل الواقع فكيف يتأتى أن تعبر المعاهدات الدولية عن متطلبات شعب من الشعوب فى حين أن أطراف المعاهدة كما هو معروف دولتين أو أكثر احدهما على الأقل دولة أجنبية .

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى المفصل فى القانون الدستورى المرجع السابق ص ٧٩ .

الفصل الثانى

أساليب نشأة دساتير مصر

لمحة تاريخية

مر النظام الدستورى المصرى فى العصر الحديث بفترتين متميزتين هما فترة ماقبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وفترة مابعد هذه الثورة.

أولا : فترة ماقبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ (١) :

وقد تميزت هذه الفترة فى بدايتها باصدار بعض التشريعات التى تضمنت قواعد دستورية وذلك فى فترة حكم الخديوى اسماعيل فقد أصدر لائحة إنشاء مجلس شورى النواب فى ٢٢ أكتوبر عام ١٨٦٦ . كما أصدر أمراً بانشاء مجلس النظار (مجلس الوزراء الآن) وذلك فى ٢٨ أغسطس عام ١٨٧٨ . وبتاريخ مايو سنة ١٨٧٩ تقدم محمد شريف باشا الذى كان رئيسا لمجلس النظار وقتئذ بمشروع دستور ، إلا أنه أثار مخاوف الدول الأجنبية التى كانت لها مصالح كبيرة فى مصر

---

(١) دكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧٤ ص ٥٠ وما بعدها

دكتور محمد حسنين عبد العال : المرجع السابق ص ١٨٤ وما بعدها

دكتور ابراهيم شيحا : دروس فى الدستور المصرى محاضرات فى العام الجامعى ٧٦/٧٧ دار المطبوعات الجامعية ص ١٠ وما بعدها

فى ذلك الحين ، فسعت لدى الباب العالى بتركيا وعملت جاهدة على عزل الخديوى اسماعيل . وتم عزله فى ٢٦ يونيو عام ١٨٢٩ وتمت تولية ابنه الخديوى توفيق للحكم بدلا منه .

وبتاريخ ٧ فبراير سنة ١٨٨١ أصدر الخديوى توفيق دستورا جديدا عرف باللائحة الأساسية الذى لم يستمر سوى فترة قصيرة ثم استبدل بالقانون النظامى الصادر بتاريخ أول مايو عام ١٨٨٣ . وقد ظل العمل بهذا القانون إلى أن صدر قانون نظامى جديد فى عام ١٩١٣ .

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى ورفع الحماية البريطانية عن البلاد ومنحها الإستقلال صدر دستور سنة ١٩٢٣ الذى استمر العمل به إلى أن صدر دستور سنة ١٩٣٠ والذى حل محل دستور ١٩٢٣ . ولكن الشعب قاوم دستور سنة ١٩٣٠ مما اضطر الملك فؤاد إلى أن يصدر أمره فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ بالغاء هذا الدستور . كما أصدر أمره فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ باعادة العمل بدستور سنة ١٩٢٣ الذى ظل ساريا إلى أن أسقطته الثورة عندما قامت فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

ثانيا : فترة مابعد ثورة سنة ١٩٥٢ إلى الآن (١) :

بعد أن قامت ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ وتنازل الملك فاروق عن العرش، أعلن القائد العام للقوات المسلحة فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ سقوط دستور

(١) دكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٥٦٨ وما بعدها
دكتور محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ص ١٨٩ وما بعدها
دكتور ابراهيم شيحا ، المرجع السابق ص ١٣٦ وما بعدها

سنة ١٩٢٣ ، وبتاريخ ١٠ فبراير أصدر قائد الثـــورة باسم الشعب الإعلان الدستورى المؤقت الذى حل محل دستور ١٩٢٣ ، وقد تضمن هذا الإعلان الدستور القواعد والأسس الخاصة بنظام الحكم وذلك خلال فترة ثلاث سنوات وهى فترة الإنتقال لحين وضع الدستور الدائم .

وبانقضاء مدة الثلاث سنوات سالفة الذكر صدر دستور عام ١٩٥٦ الذى وافق عليه الشعب فى استفتاء عام ٢٣ يونيو ١٩٥٦ . وقد العمل بهذا الدستور إلى أن بدأت الوحدة عام ١٩٥٨ بين كل من مصر وسوريا . فصدر الدستور المؤقت الخاص بجمهورية مصر العربية وذلك فى ٥ مارس ١٩٥٨ غير أن الوحدة لم تستمر طويلا وانتهت بالإنفصال عام ١٩٦١ . وبانتهاء الوحدة سقط دستور سنة ١٩٥٨ وحل محله الدستور المؤقت الصادر فى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ الذى إستمر العمل به إلى أن وضع دستور مصر الدائم ، وهو دستور ١٩٧١ الحالى والذى تم استفتاء الشعب عليه فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ .

وإذا كانت أساليب نشأة الدساتير بصفة عامة قد تحصلت فى أربعة أساليب متفق عليها وهى المنحة والعقد وأسلوب الجمعية التأسيسية وأسلوب الاستفتاء الدستورى ، وإذا عرفنا مما سبق أنه قد صدر فى مصر العديد من الدساتير فإنه يحق لنا أن نتساءل عن كل من هذه الدساتير .

المبحث الاول

دستور عام ١٨٨٢

صدر هذا الدستور أثناء حكم الخديوى توفيق فى السابع من نوفمبر سنة ١٨٨٢ . وقد اختلف رجال الفقة الدستورى فى تحديد الأسلوب الذى نشأ به هذا

الدستور . فقال البعض بأنه صدر بأسلوب الجمعية التأسيسية لأن التى قامت بإصداره كانت جمعية وطنية منتخبة بهدف إقرار مشروع الدستور الذى تقدمت به الوزارة لأخذ موافقتها عليه . فى حين قال البعض الآخر بأن هذا الدستور صدر فى صورة العقد أى فى صورة إتفاق تم بين إرادتين : إرادة الخديو كطرف وإرادة الشعب كطرف آخر . ويستند هذا الرأى إلى ما جاء فى ديباجة الدستور والقسم والتى نصت على أنه « نحن خديوى مصر بعد الإطلاع على أمرنا الصادر بتاريخ ... وبناء على ما قرره مجلس النواب وموافقة رأى مجلس نظارتنا نأمر بما هو آت ... » .

فمن هذه العبارات يستدل على أن الشعب ممثلا فى أعضاء مجلس النواب والخديوى توفيق أصدر الدستور أى أن إرادة كل من الشعب والخديوى قد تلاقيتا واتفقتا على إصدار هذا الدستور وهذا هو أسلوب العقد . وأما وجهة نظرنا فى هذا الشأن فاننا نرى بأن الأسلوب الذى صدر به دستور ١٨٨٢ يكون أسلوب المنحة وليس العقد أو الجمعية التأسيسية ودليلنا فى هذا يكمن فى دراسة المناخ السياسى الذى كان يسود مصر فى ذلك الوقت بالإضافة إلى ما جاء فى الأمر الموجه من الخديوى توفيق عند توليته الحكم . فقد وجه الخديوى فى ٢ يوليو سنة ١٨٧٩ أمره إلى شريف باشا بتأليف الوزارة وجاء فى هذا الأمر ما يلى :

« لعلمى أن الحكومة الخديوية يجب أن تكون شورية ونظارها مسئولين فإنى اتخذ هذه القاعدة للحكومة مسلكا لا أحول عنه . فعلينا تأييد شورى النواب وتصحيح الموازين بتوسيع قوانينها لكى يكون لها الاقتدار فى تنقيح القوانين وتصحيح الموازين وغيرها من الامور المتعلقة بها ... » .

فمن مضمون ما جاء بعبارات هذا الأمر نجد أن الخديوى يرى أن الحكومة

يجب أن يكون طابعها شورى كما يأخذ على عاتقه تدعيم مجلس شورى النواب وتأكيد اختصاصاته . ويلاحظ أنه قد صدر هذا الامر أو التوجيه فى بداية حكمه ولم يكن قد قابل أى ضغوط شعبية أو اصطدامات جماهيرية بعد . مع ملاحظة أيضا أن هذه الفترة تعتبر من فترات الحكم المطلق فى مصر، ولهذا يجوز لنا القول بأن الخديوى تنازل بمحض إرادته عن بعض سلطاته على سبيل المنحة لمجلس النواب ولمجلس النظار .

ومما يؤيد رأينا فى أن دستور سنة ١٨٨١ إنما صدر بأسلوب المنحة وأن الخديوى قام بإلغائه بناء على اقتراح اللورد دفرين الانجليزى وأصدر بدلا منه القانون النظامى بتاريخ أول مايو سنة ١٨٨٣ . وقد قام الخديوى فى هذا القانون بسحب معظم الاختصاصات التى كان قد تنازل عنها من قبل فى دستور ١٨٨١ ولهذا فقد وصم قانون ١٨٨٣ بالرجعية المطلقة(١) .

المبحث الثانى

دستور سنة ١٩٢٣

عند إصدار هذا الدستور قامت الحكومة بتشكيل لجنة من ثلاثين عضواً قاطعتها جميع الاحزاب فيما عدا حزب واحد هو حزب الاحرار الدستوريين .

وقد وضعت هذه اللجنة مشروع الدستور وقدمته إلى رئيس الوزراء . وقد تراخى الملك فى إصدار هذا الدستور كما حاول إدخال تعديلات عليه .

---

(١) دكتور العطار المرجع السابق ص ٥٩٨ .

دكتور ابراهيم شيحا المرجع السابق ص ٧٩ .

ولكنه اضطر إلى اصداره فى ١٩ أبريل ١٩٢٣ ، دون إدخال أية تعديلات تمس جوهره .

وقد اختلف الفقه فى التكييف القانونى لأسلوب نشأة هذا الدستور على آراء ثلاثة ، فذهب رأى إلى القول بأن دستور ١٩٢٣ صدر فى صورة عقد بين الملك وبين الأمة . وذهب رأى إلى أن هذا الدستور له طبيعه خاصة ، وذهب رأى ثالث إلى أن هذا الدستور صدر كمنحة من الملك .

المطلب الاول

الرأى القائل بأنه عقد : Contract – pacte

يقرر أصحاب هذا الرأى بأن دستور ١٩٢٣ صدر بناء على تعاقد بين الملك وبين الأمة ويستند أصحاب هذا الرأى إلى دليلين :(١)

١ — أن الدستور ينص على أن الأمة هى مصدر السلطات الأمر الذى يتعارض مع القول بأن الدستور صدر منحة من الملك .

٢ — أن كل من الملك وأعضاء البرلمان قد أقسم على احترام الدستور وتبادل القسم بين الملك والبرلمان — ممثل الأمة — يدل على أن الدستور عقد .

وقد اعترض على هذا الرأى بأن مبدأ سيادة الأمة لا يفيد بذاته اضفاء وصف العقد على الدستور . والنص عليه فى أحد الدساتير لا يضفى على الدستور

(١) دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٥٥٥ — ٥٥٦ .
دكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ٣٤ — ٣٥ .
دكتور فؤاد العطار المرجع السابق ص ٢٨ — ٢٩ .

صفة العقد بين الحاكم والأمة . أما عن القسم المتبادل بين الملك وأعضاء البرلمان فإن مضمونه احترام الدستور . ولاعلاقة بين القسم وبين اضفاء صفة أو أخرى على الدستور من حيث نشأته . فضلا عن أن القسم قد تم فى أول اجتماع للبرلمان بعد صدور الدستور وهو من الإجراءات الشكلية المتبعة فى جميع الدول . ولو تمشينا مع أنصار هذا الرأى لاعتبرنا كل دساتير العالم عقوداً وهو ما لا يمكن التسليم به .

المطلب الثانى

الرأى القائل بأنه من نوع خاص : Sui generis

ذهب أصحاب هذا الرأى إلى القول بأن دستور ١٩٢٣ لا يدخل تحت أنواع الدساتير المعروفة نظراً لمركز مصر السياسى الشاذ وللظروف التى أدت إلى اصداره . ويستند هذا الرأى إلى أن صدور هذا الدستور لم يكن وليد إرادة داخلية فحسب وهى إرادة الشعب أو الحاكم أو هما معاً ، ولكنه كان وليد إرادة داخلية وإرادة خارجية . إرادة داخلية تتمثل فى ثورة الشعب وإرادة خارجية هى إرادة انجلترا (١) .

وقد اعترض على هذا الرأى بأن كافة الدساتير إنما تنشأ بتفاعل ظروف مختلفة تكون نتيجتها اصدار الدستور . ولا يمنع ذلك من تكييف أسلوب نشأتها وإعطائها الوصف القانونى المناسب (٢) .

---

(١) دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٥٥٧ .
دكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ٢٨ .
(٢) دكتور فؤاد العطار المرجع السابق ص ٥٢٩ .

ومن الناحية السياسية أو الواقعية فإن دستور ١٩٢٣ لم يكن وليد إرادة الانجليز ، لأنه بعد اعلان الاستقلال بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ لم يدع الانجليز أن لهم أى حق التدخل فى أمر من أمور الحكم ، ولم تدع بريطانيا عند اصدار الدستور المصرى أنه من وضعها كما لم يكن رهن إرادتها .

المطلب الثالث

الرأى القائل بأنه صدر منحة من الملك : O troi – gr. nt

إتجه رأى إلى القول بأن دستور ١٩٢٣ عبارة عن منحة ملكية صدرت بإرادة الملك وحدها (١) .

ويؤيد هذا الرأى بأن الدستور من وضع لجنة حكومية هى لجنة الثلاثين كما أن مقدمة الدستور نفسه أبرزت أن إرادة الملك هى التى أصدرت الدستور .

وقد اعترض على هذا الرأى بأن إرادة الملك لم تكن العامل الوحيد فى اصدار الدستور (٢) لأن ثمة إرادتين أخريين هما إرادة الأمة وإرادة الانجليز كانتا لهما شأن كبير فى صدوره . كما أضاف المعترضون أن اللجنة التى قامت بوضع

---

(١) دكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧١ ص ١-٥ .

دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٥٢٩ .

دكتور طعيمه الجرف : القانون الدستورى سنة ١٩٥٤ ص ٢٥٨ .

دكتور ثروت بدوى القانون الدستورى ص ٢٢٧ .

(٢) دكتور رمزى الشاعر المرجع السابق ص ٢٣ .

الدستور لم تكن لجنة حكومية — حتى يقال أن الدستور صدر منحة من الملك — أى بإرادته المنفردة .

وللرد على هذه الاعتراضات يمكن القول أنه بالنسبة لإرادة الانجليز فقد سبق أن رأينا بريطانيا فى هذا الوقت لم يكن لها شأن فى اصدار الدستور . أما عن الجهود الشعبية أى ثورة الشعب فى سنة ١٩١٩ والمطالبة بالدستور ثم ثورة الشعب مرة أخرى بعد انتهاء لجنة الثلاثين من اعداد المشروعات وتباطؤ الملك وتسويفه فى اصداره ، ومحاولته ادخال تعديلات على المشروع تمس جوهره . هذه الجهود الشعبية لا يمكن انكارها فى إجبار الملك على إصدار "دستور كما وضعته لجنة الثلاثين . ولكن ذلك لا يغير من وصف الدستور بأنه منحة من الملك لأن الحاكم لا يمنح — من الناحية العملية والواقعية الدستور بمحض إرادته الحرة وبباعث من نفسه — وإنما هو دائماً يضطر إلى منحه بضغط المطالب الشعبية . فالحاكم دائماً يخشى أن يتطور الأمر إلى ثورة كاملة تجرده من كل سلطاته فيختار أن يتنازل عن جزء منها فى صورة منحة تصدر بإرادته المنفردة . الأمر الذى يؤكده ما ورد فى مقدمة هذا الدستور ونصه « بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائماً .. ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا اذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأكملها ... وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما تتجه إليه عزائمنا حرصاً على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا .. أمرنا بما هو آت ... » .

المبحث الثالث

دستور سنة ١٩٣٠

لا خلاف فى الفقه حول أسلوب نشأة دستور سنة ١٩٣٠ . فقد صدر هذا الدستور بإرادة الملك المنفردة بالأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ . فمنذ بدء نفاذ دستور ١٩٢٣ توالت الأزمات الدستورية بسبب عدم رضاء الملك عن تقييد سلطاته يفتعل الأزمة تلو الأزمة ، حتى انتهى الأمر بإلغاء دستور ١٩٢٣ واصدار دستور ١٩٣٠ الذى عمل على تقوية سلطة الملك وأضاف سلطة البرلمان الذى يمثل الأمة والوزارة نفسها .

فكان طبيعيا ألا يقوم خلاف حول نشأة دستور ١٩٣٠ فقد أجمع الفقه على أنه منحة من الملك (١) . ولم يستمر العمل بدستور ١٩٣٠ طويلا ورضخ الملك لإرادة الشعب فألغى فى عام ١٩٣٤ وفى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ صدر أمر ملكى بإعادة العمل بدستور سنة ١٩٢٣ الذى ظل ساريا حتى قيام ثورة يوليه ١٩٥٢ .

المبحث الرابع

دستور سنة ١٩٥٦

نصت المادة ١٩٣ من دستور سنة ١٩٥٦ على أنه يجرى الاستفتاء على هذا الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيه سنة ١٩٥٦ . كما نصت

---

(١) دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٥٦٢ .
دكتور فؤاد العطار المرجع السابق ص ٥٥٤ .

المادة ١٩٦ منه على أن يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء » .

وهذه النصوص صريحة كل الصراحة في الكشف عن أسلوب دستور سنة ١٩٥٦ وهو أسلوب الاستفتاء الدستورى .

أما مشروع هذا الدستور فقد وضعته لجنة حكومية . وقد سبق القول بأن الكيفية التي يلجأ إليها في إعداد مشروع الدستور لايتحدد بذاتها أسلوب نشأته لأن العبرة بالإجراء الذى بموجبه يصير الدستور نافذاً .

المبحث الخامس

الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨ والدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤

بقيام الوحدة بين مصر وسوريا سنة ١٩٥٨ سقط دستور ١٩٥٦ لأن قيام الوحدة أدى إلى انتهاء الشخصية المعنوية لكل من دولة مصر ودولة سوريا . وتكونت دولة جديدة ، منها هى جمهورية مصر العربية . فكان لابد أن ينتهى العمل بدستور ١٩٥٦ . وفى نفس عام قيام الوحدة أصدر رئيس الجمهورية دستوراً مؤقتا للدولة الجديدة هو دستور ١٩٥٨ (١) الذى كان سارياً حتى انفصال سوريا عن مصر سنة ١٩٦١ . وفى مارس ١٩٦٤ أصدر رئيس الجمهورية الدستور المؤقت لجمهورية مصر العربية (٢) ، ليسرى حتى ينتهى مجلس الأمة من وضع مشروع لدستور دائم . وتأخر المجلس فى إعداد هذا

---

(١) صدر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٥٨ .

(٢) صدر بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ .

المشروع . وتعرضت مصر لعدوان ١٩٦٧ . ثم توالت الأحداث حتى صدر الدستور الدائم سنة ١٩٧١ . أما عن التكييف القانونى لدستور سنة ١٩٥٨ وسنة ١٩٦٤ فذهب الفقه إلى القول بأن أساليب نشأة الدساتير إنما تحكم الدساتير المستقرة غير المؤقتة ، أما الدساتير المؤقتة التى تحمل صفه وطابع التأقيت فإنها تخرج فى نشأتها عن هذه الأساليب (١) . وقد يكون لها طابعها الخاص فى هذا الشأن الذى يتمثل فى عنصر التوقيت الذى تحمله مثل هذه الدساتير . وما دام أن كل من الدستور المؤقت لجمهورية مصر العربية لسنة ١٩٥٨ والدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ يحملان طابع التأقيت فإنه لا يمكن والحالة هذه ادراج أسلوب نشأتهما تحت الأساليب التقليدية المختلفة لنشأة الدساتير التى يجب أن تحمل صفة الاستقرار ويكون بذلك قد تميزا فى نشأتهما بأسلوب خاص استدعته صفة التأقيت التى انطوى عليها كل منهما .

المبحث السادس

دستور مصر الدائم لسنة ١٩٧١

شكلت لجنة من ثمانين عضوا من مجلس الأمة مهمتها وضع مسودة مشروع الدستور هى اللجنة التحضيرية . وانقسمت هذه اللجنة إلى أربع لجان اختصت الأولى بدراسة المقومات الأساسية للمجتمع والحريات والأخلاق ، والثانيه بدراسه نظام الحكم والثالثة بدراسة نظام الإدارة المحلية والقوانين الأساسية والرابعة يتلقى مقترحات الجماهير وتلخيصها وتبويبها وتوزيعها على اللجان

---

(١) دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٥٦٦

الثلاثة حسب الاختصاص . وقد شكلت اللجنـــة التحضيرية عدة لجـان فرعية ضمت إليها كثيرين من خارج مجلس الأمة من أصحاب الخبرات الخاصة وأساتذة الجامعات ورجال الدين والقضاء . وجمعت اللجنـة التحضيرية كافة الدراسات وقدمت تقريرها عن المبادىء الأساسية لمشروع الدساتير إلى المجلس الذى أتم مناقشة هذه المبادىء ثم كلف لجنـــة فنية بصياغة نصوص الدستور على أساس المبادىء التى أقرها المجلس . ثم عرض مشروع الدستور على الشعب للاستفتاء الدستورى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ فوافق عليه الشعب وبدأ العمل به من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء أى موافقة الشعب .

من ذلك يتبين أن دستور ١٩٧١ الدائم صدر بطريق الاستفتاء الدستورى وسوف نخص الدستور الدائم بدراسة تفصيلية موضوعية .

الفصل الثالث

أساليب نهاية الدساتير

بالرغم من أن الدستور يتطلب فيه الثبات والإستقرار ، إلا أن هذا لا يعنى مطلقاً أن نصوصه خالدة ، لاينبغى لها أن تتغير . فذلك يتنافى مع فكرة الدستور وطبيعته . فالمطلوب فى الدستوراً و يكون له قدر من الثبات والإستقرار يميزه عن التشريعات العادية . وما ينبغى هو أن يكون الدستور موضوعات من واقع الظروف التى يعيشها المجتمع إقتصادياً وسياسياً واجتماعياً وأخلاقياً ، ومتجاوباً مع متطلبات جماهير الشعب . ولما كانت ظروف المجتمع ومعتقداته متطــورة متغيرة فإن الدستور شأنه شأن سائر القواعد القانونية لابد أن يتغير حتى يتمكن من مسايرة التطور . وتعديل الدستور قد يكون جزئيا كما قد يكون كلياً . ويكون التعديل جزئياً إذا اقتصر على بعض الأحكام دون البعض الآخر . ويكون كلياً إذا شمل التعديل كافة أحكام الدستور . فالتعديل الكلى هو فى الحقيقة إلغاء الدستور . وسنعرض لهذا عند الكلام على الدساتير المرنة والدساتير الجامدة .

أما التعديل فانه يتم — فى الظروف الطبيعية — بمعرفة السلطة التأسيسية المختصة ، وفى أحوال أخرى — غير طبيعية — ينتهى الدستور — بأسلوب غير طبيعى هو الثورة أو الانقلاب .

المبحث الاول

الأسلوب العادى لإنهاء الدساتير

قد يتم إلغاء الدستور بمعرفة السلطة التأسيسية كما قد يتم ذلك بمعرفة الشعب نفسه . فالشعب صاحب السيادة هو الذى يفوض للسلطة التأسيسية فى وضع الدستور . وقد يفوضها فى نفس الوقت فى إلغائه عندما يصبح غير مساير للظروف

السائدة فى المجتمع . كما أن الشعب يمكنه أن يبـــاشر ذلك بنفسه عن طريق الاستفتاء الدستورى ، أى يكون موضوع الاستفتاء الإبقـاء على الدستور السارى ، أم إلغائه ووضع دستور جديد . وفى الحالتين يعتبر الشعب هو الذى الغى الدستور ففى الحالة الأولى عن طريق الجمعية التأسيسية التى ينتخبها لهـــذا الغرض وفى الحالة الثانية يقوم الشعب بذلك بنفسه مباشرة .

المبحث الثـانى

الأسلوب الاستثنائى لانهـاء الدساتير

يتمثل هذا الأسلوب فى انهاء الدساتير عن طريق الثـــورة او الانقلاب والثورة Revolution هى حدث يهدف إلى تغيير النظام القـائم فى الدولة بإنشاء نظام آخر جديد للحكم .

أما الانقلاب Coup d'Et.t فهو حدث هدفه مجرد الاستئثار بالحكم .

وللتفرقة بين الثو. ة والانقـــلاب ، يوجد فى الفقه اتجاهين احدهما شكلى والآخر موضوعى .

اما الاتجاه الشكلى فيذهب إلى ان الثورة حركة يقوم بهـا الشعب فى حين ان الانقلاب حـركة يقوم بهـا شخص او اشخاص من بيدهم مقاليد الحـكم كرئيس الدولة او رئيس الحـكومة او قائد الجيش . وتستهدف هذه الحركة ـــ سواء كانت ثورة او انقلابا ـــ تغيير نظام الحـكم دون اتباع للاجراءات التى اوجبها الدستور . فأصحاب هذا الاتجاه ينظرون إلى القائم بالحركة فإن كان الشعب فهى ثورة وإن كان شخص او اشخاص فهو انقلاب اياً كان الهدف .

اما الاتجاه الموضوعى فينظر إلى الهـدف التى قامت من اجله الحركة ، فإن

كان هذا الهدف هو مجرد الاستئثار بالحكم كانت انقلابا . اما إذا كان هدف هذه الحركة تغيير فى النظام القائم كانت ثورة .

فالثورة تستهدف صالح الجماعة فى حين ان الانقلاب يستهدف صالح فرد او مجموعة من الأفراد (١) .

ويكون من آثار نجاح الثورة إنهاء الدستور القائم . لان الدستور يحدد نظاما للحكم والثورة إنما قامت لتغيير هذا النظام فمن الطبيعى ان يستتبع نجاحها سقوط الدستور .

ومما تجدر ملاحظته ان إلغاء الدستور دون وضع دستور جديد يحل محله وقت إلغائه ، وهو مايتحقق فى حالة الثورة لا يستتبع إلا إلغاء نصوص الدستور التى تتضمن القواعد الدستورية من حيث الموضوع كتلك النصوص التى تحدد نظام الحكم اما غير ذلك من النصوص فإنها تظل باقية . غاية ما فى الامر انها تهبط إلى مستوى القوانين العادية وبالتالى فإنه يمكن تعديلها او إلغائها بتشريع عادى .

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ص ٨٣ .

الفصل الرابع

أنـــواع الدساتير

تنقسم الدساتير إلى دساتير مدونه ودساتير غير مدونه ، كما تنقسم تقسيما آخر إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة .

المبحث الاول

الدساتير المرنة وغير المرنه

الدستور المـدون :

الدستور المدون هو الذى تصدر احكامه مدونة فى شكل وثيقة او عدة وثائق رسمية من المشروع الدستورى . وميزة التدوين الدستور ان تجعله محـــددا . وتنشط حركة التدوين للدساتير فى فترات انحسار نظم الحكم المطلق (1) ، والتدوين المقصود هو ان يكون من قبل سلطة مختصة . فإذا كانت احكام الدستور عرفية اى غير مدونة وتناولها فقيه او اكثر وقام بجمعها فى كتاب او وثيقة علنية، فإن ذلك لا يغير من طبيعتها العرفية لان التدوين هو ما كان صادرا عن سلطة مختصة اى عن سلطة تأسيسية .

الدستور غـــير المدون :

اما الدستور غير المدون فهو الدستور الذى يستمد احكامه عن غير طريق التشريع الدستورى واهم مصدر لها هو العرف والقضاء . وابرز مثال لها هو

---

(1) Jeanneau, op. cit, p. 56.

الدستور الانجليزى . ويعرف بالدستور العرفى حيث يغلب ان يكون العرف هو مصدر قواعده .

والواقع أن تقسيم الدساتير إلى دساتير مدونة ودساتير غير مدونة أو عرفية هو تقسيم نسبي . فنى الدول التى تأخذ بنظام الدساتير المدونة يغلب أن يوجد إلى جانبها قواعد دستورية عرفية تكمل احكام الدستور المدون (١) . كما انه فى الدول ذات الدساتير العرفية او غير المدونة توجد وثائق رسمية مدونة لها اهميتها .

ففى انجلترا وهى مثال الدولة ذات الدستور العرفى توجد وثائق دستورية مدونة كوثيقة الحريات Charter of liberties التى اصدرها هنرى الاول سنة ١١٥١ والعهد الاعظم Magna carta الصادرة سنة ١٢١٥ م ، وملتمس الحقوق Petitions of Rights اصدره شارل الاول سنة ١٦٢٨ ، وسند الحكومة Instrument of goavernment الصادر سنة ١٦٤٩ وقانون إحضار المتهم Habeas Corpus وبيان الحقوق Bill of Rights وقانون توارث العرش Act of settelment الصادر سنة ١٧٠١ .

ويوصف دستور الدولة بأنه مدون او غير مدون بحسب الصفة الغالبة . فإن كانت معظم القواعد الدستورية مدونة فى وثيقة او عدة وثائق قيل ان دستور هذه الدولة مدونا . وإن كانت معظم هذه القواعد عرفية اى غير مدونة قيل أن دستور هذه الدولة غير مدون .

---

(1) Jeanneau, op cit. p. 57.

المبحث الثانى

تعديل الدستور

يقصد بالتعديل فى هذا الصدد المعنى الواسع . فيشمل التعديل أى تغيير فى الدستور سواء بوضع حكم جديد فى موضع لم يسبق للدستور تنظيمه كما يشمل تغيير أحكام منصوص عليها فى الدستور بالإضافة أو الحذف .

وتنقسم الدساتير من حيث كيفية تعديلها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة .

الدستور المرن :

هو الدستور الذى لايتطلب أن تعديله اجراءات خاصة تختلف عن تلك الاجراءات التى تتخذ فى تعديل القوانين العادية . فلا فرق بينها وبين التشريعات العادية من ناحية الشكل . فالسلطة التشريعية التى لها حق سن التشريع العادى وتعديله يكون لها حق تعديل الدستور بنفس الاجراءات التى تتبعها عند تعديل تشريع عادى . ولا يميز الدستور عن التشريعات العادية سوى الموضوع الذى يتضمنه كل منهما .

الدستور الجامد :

هو الدستور الذى يشترط لتعديله شروط وإجراءات معقدة عن تلك التى يتطلبها تعديل التشريع العادى . فليس معنى جمود الدستور أنه لايقبل التعديل كلية . فتلك صفة لايتصور أن يتصف بها دستور من الدساتير . ذلك أن الدساتير إنما تعبر عما يسود فى المجتمع من معتقدات سياسية وإجتماعية وعما يكتنف هذا المجتمع من ظروف مختلفة . هذه المعتقدات وهذه الظروف ليست خالدة

بطبيعتها ولكنها عرضة للتغير من زمن إلى آخر . لذلك وحتى يكون الدستور معبراً عن إرادة الجماعة مستجيباً لمتطلباتها فمن غير المتصور أن يتصف بالخلود .

والواقع أن إضافة صفة الجمود على الدستور إنما يضفى عليها نوعاً من الثبات والسمو عن التشريعات العادية بما يجعلها بعيدة عن أهواء الأغلبيات الحزبية فى المجالس النيابية . ويذهب بعض الدساتير إلى إضفاء صفة الجمود المطلق على بعض الأحكام بأن يحظر تعديلها .

والواقع أيضاً أن الدساتير الجامدة تتلاءم مع طبيعة المبادىء الدستورية باعتبارها أعلى مرتبة من التشريعات العادية فيجب بالتالى أن يكون تعديلها بإجراءات أكثر شدة وتعقيدا من الإجراءات التى تتبع فى تعديل التشريعات العاديه .

مظاهر جمود الدستور :

تتضح مظاهر جمود الدستور بأن ينص على تحريم تعديل أحكامه إلا بشروط واجراءات خاصة وتكون أكثر شدة لتلك التى تتخذ عند التشريعات العادية .

وتذهب بعض الدساتير فى جمودها إلى حد تحريم بعض نصوصها مطلقاً أو خلال فترة زمنية محددة .

الحظر الموضوعى للتعديل :

أ — قد يرد هذا الحظر على جميع الأحكام فى الدستور فترة غير محددة . وذلك يعنى — من الناحية القانونية — أن الدستور غير قابل للتعديل مطلقا . وقد سبقت الإشارة إلى أن النصوص الدستورية يجب أن تكون متجاوبة مع الأفكار والمعتقدات السائدة فى المجتمع ، وكلما تغيرت هذه الأفكار والمعتقدات

وهى بطبيعتها متغيرة متطورة ، فإن الدستور يصبح غــير قابل للتجاوب مع متطلبات الجماعة ، مما يفقده قدسيته واحترامه ، الأمر الذى ينتهى إلى إسقاطه بالوسائل الثورية ـ الوسائل غير العادية ـ لذلك فإن الفقهاء يجمعون على أن الجمود المطلق للدساتير أمر غير مرغوب فيه من الناحية الواقعية أى السياسية .

ب ـــ وقد يكون الحظر الموضوعى منصبا على بعض الاحكام فى الدستور وهى الاحكام الجوهرية والتى تتصل غالبا بنظام الحكم . كأن ينص الدستور على تحريم تعديل الشكل الجمهورى للدولة . ومثال ذلك ما نصت عليه المادة ٩٥ من دستور فرنسا الصادر عام ١٩٤٦ والتى تحظر تعديل شكل الحكومة (١) .

الحظر الزمنى للتعديل :

قد ينص الدستور على حظر تعديل أحكامه ـــ كلها أو بعضها ـــ فترة من الزمن(٢) يحددها ، وتستعيد السلطة التأسيسية بعد انقضاء هذه المدة حقها فى

(١) Jeanneau, op. cit. p. 66.

ومن أمثلة الدساتير العربية التى تتضمن حظرا موضوعيا دستور مصر الصادر سنة ١٩٢٣ والذى حظر تعديل النصوص المتعلقة بالنظام البرلمانى ونظام وراثة العرش وألقاب الخديوى السابق عباس حلمى . ودستور الكويت الصادر فى سنة ١٩٦٢ والذى منع اقتراح تعديل الاحكام الخاصة بالنظام الاميرى ومبادىء الحرية والمساواة المنصوص عليها فيه . وكذلك دستور مملكة المغرب الذى صدر عام ١٩٧٠ وتتضمن نصوصه حظر تعديل النظام الملكى للدولة وأيضاً النصوص الخاصه بالدين الإسلامى .

أنظر : دكتور رمزى الشاعر ، المرجع السابق ص ١٦٢ .

(٢) Jeanneau, op cit. op. 64

التعديل . والغرض من هذا النص هو أن تتاح فترة من الاستقرار يكون المجتمع في حاجة إليه للتفرغ لبعض الإنجازات . وقد نص الدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٠ على حظر إجراء أي تعديل عليه قبل إنقضاء عشر سنوات . كما نصت المادة ٩٤ من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٤٦ على حظر تعديل أحكامه طول فترة بقاء القوات الأجنبية في إقليم فرنسا . كذلك حظر الدستور الأمريكي الصادر عام ١٧٨٩ تعديل بعض أحكامه قبل ١٨٩٨ (١) .

القيمة القانونية لشروط حظر التعديل :

لما كان مبدأ تعديل الدستور من المبادىء الطبيعية التي يجب أن يتمتع بها الدستور حتى يكون في كل الأوقات متمشيا مع الأفكار والعقائد في المجتمع . ولما كانت الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع متغيرة متطورة بطبيعتها ، فإن فرض نصوص غير قابلة للتطور يترتب عليه عدم مسايرتها للتغيرات التي تطرأ على المجتمع وبالتالي تصبح غير معبرة عن متطلباته .

ومن ناحية أخرى فإن حرمان الشعب وهو صاحب السيادة من حق تعديل نصوص الدستور يتنافى مع مبدأ سيادة الشعب .

لذلك يذهب الفقه إلى القول بأن تحريم تعديل الدستور ليس له قيمة من الناحية القانونية . وتكون مواده في هذا الشأن غير ملزمة ، ويجوز بالتالي إجراء التعديلات أصلا في جميع مواده وفي أي وقت على خلاف ما تقضي به أحكامه في هذا الأمر . فكل دستور قابل للتعديل بإجراءات خاصة في جميع أحكامه مهما نص فيه على خلاف ذلك ، وما النصوص التي تقضي بتحريم التعديل إلا مجرد أمل

---

(١) دكتور سعد عصفور ، المرجع السابق القسم الأول ص ٧٧ .

لا أكثر ولا قيمة لها من الناحية القانونية (١) .

وقد نصت المادة ٢٨ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٩٣ على أن :

« كل شعب له دائماً الحق فى أن يصلح أو يغير دستوره ، وأن جيلا من الأجيال لا يملك أن يخضع لقوانينه الأجيال القادمة » . ويقـــول لافاريير أن السلطة التأسيسية التى تزاول عملها فى وقت ما - أى تلك السلطة التى وضعت الدستور - ليست أعلى من تلك السلطة التأسيسية التى تزاول عملها فى المستقبل (أى التى تريد) تعديل الدستور فيما بعد)، لذلك لا يحق للسلطة الأولى أن تدعى حق تقييد السلطة الثانية فى مزاولة عملها حتى ولو كان ذلك التقييد خاصاً بمسألة معينة أو بمدة معينة.

المبحث الثالث

علاقة الدساتير الجامدة والمرنة بالدساتير المدونة وغير المدونة

يذهب البعض إلى القول بأن الدساتير المدونة هى دائماً دساتير جامدة وأن الدساتير غير المدونة هى دائماً دساتير مرنة .

وينتقد أغلب الفقه ذلك الربط بين الدساتير المدونة والجامدة من ناحيـــة والدساتير المرنة وغير المرنه من ناحية أخرى ، لأنه إذا كان يغلب أن يكون الدستور المدون جامداً أى يلزم لتعديله إجراءات خاصة غير تلك التى يلجأ إليها عند تعديل التشريع العادى ، فإنه لا يوجد ما يمنع من وجود دساتير مدونة

---

(١) دكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧١ ، ص ٥٧٩ .

ومرنة فى نفس الوقت . مثال الدستور الفرنسى لسنة ١٨٤١ ولسنة ١٨٣٠ . فلا تلازم بين كون الدستور مدوناً وبين كونه جامداً .

أما عن التلازم بين الدستور غير المدون وصفة المرونة ، فإن كان الاصل أن الدساتير غير المدونة هى دساتير عرفيــة والعرف بطبيعته متطور متغيرا إلا أنه لا يوجد أيضاً ما يمنع من وجود دساتير غير مدونة ، ولكنها جامدة . ومثالها : « القوانين الاساسية للمملكة » ، وهى القوانين التى كانت سائدة فى العصر الملكى المطلق فى فرنسا وتعتبر ذات صبغة دستورية . وبالرغم من أن أغلب قواعدها كانت عرفية فإنه لم يكن يكفى لتعديلها موافقـــة الملك الذى كان يمثل السلطة التشريعية العادية بل كان يلزم علاوة على ذلك موافقة الهيئة النيابية فى هذا الوقت على هذا التعديل .

المبحث الرابع

تعديل دستور مصر الحالى

يتضح من نص المادة ١٨٩ من الدستور أن دستور ١٩٧١ من الدساتير الجامدة شأنه فى ذلك شأن جميع الدساتير المصرية السابقة عليه ، ذلك أن هذه المادة تشترط لتعديله إجراءات أعقد وأطول من تلك التى تشترط لتعديل القوانين العادية .

وتنص المادة ١٨٩ المشار إليها على أن « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية إلى هذا التعديل ، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الاقل . وفى جميع الاحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره

فى شأنه بأغلبية أعضائه ، فإذا رفض الطلب لايجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبـل مضى سنة على هذا الرفض . وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش — بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة — المواد المطلوب تعديلها ، فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فى شأنه » .

وطبقاً لهذا النص فإنه يشترط حتى يتم التعديل إتباع إجراءات مطولة تنتهى باستفتاء الشعب .

فلكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حق اقتراح التعديل فإذا كان الاقتراح من مجلس الشعب وجب أن يوقع عليه من ثلث أعضاء المجلس على الاقل. وسواء كان الاقتراح صادرا من رئيس الجمهورية أم من مجلس الشعب فإنه يشترط أن يتضمن المواد المطلوب تعديلها والاسباب التى تدعو إلى التعديل .

ويختص مجلس الشعب بمناقشة مبدأ التعديل ويصدر قراره فى هذا الشأن بأغلبية أعضائه . فإذا كان القرار برفض طلب التعديل فلا يجوز إعادة طلب التعديل قبل مضى سنة على الرفض .

أما إذا كان بالموافقة فإنه يشترط أن ينقضى شهرين قبـل مناقشة المواد المطلوب تعديلها وواضح أن الحكمة من اشتراط انقضاء مدة الشهرين هى إعطاء فرصة كافية للتفكير والتروى والدراسة . ويلزم فوق ذلك أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس .

وبعد ذلك يعرض التعديل على الشعب فى استفتاء دستورى . فإذا وافق الشعب اعتبر التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء .

الفصل الخامس

طبيعة القواعد الدستورية

المبحث الأول

نظام الدولة القانونية (مبدأ المشروعية)

من المبادىء المسلم بها فى الوقت الحاضر أن الدولة تخضع لأحكام القانون . وكما أن الأفراد تخضع تصرفاتهم لأحكام القانون فإن السلطة الحاكمة تخضع هى الأخرى لأحكام القانون فى مباشرتها لاختصاصاتها أى أن الخضوع للقانون يشمل كل من الحاكم والمحكوم .

فنظام الدولة القانونية معناه خضوع الافراد وسلطات الحكم فى الدولة للقانون . وكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية تتقيد بالقانون وأحكامه فى كل ما يصدر عنها من أعمال أو تصرفات وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية .

ويقصد بالقانون معناه الواسع أى كل قاعدة عامة مجردة أيا كان مصدرها سواء كان هذا المصدر نصاً دستورياً أم تشريعاً عادياً تسنه السلطة التشريعية المختصة بذلك أم قرارات تنظيمية أم كان هذا المصدر عرفا أم مبدأ من المبادىء القانونية العامة .

تدرج القواعد القانونية :

ومن الملاحظ أن مجموعة القواعد القانونية بالمعنى السابق تحديده ليست جميعها فى مرتبة واحدة فالقواعد القانونيه تتدرج تبعا لاختلاف قوتها ، وهو مايعرف بتدرج القواعد القانونية .

والدستور هو أعلى درجات القواعد القانونية فى الدولة . فهو التشريع الأعلى الذي يسمو فوق جميع القواعد القانونية الأخرى .

وتتميز القواعد الدستورية عن القواعد القانونيـة الأخرى من ناحية الشكل كما تتميز عنها من ناحية الموضوع .

فمن ناحية الشكل فإن السلطة التى تقوم بوضع الدستور هى السلطة التأسيسية وهى تكون على قمة السلطات التشريعية فى الدولة ، فى حين أن السلطة التى تقوم بوضع القوانين العادية هى السلطة التشريعية العادية ، والسلطة التى تضع التشريعات الفرعية هى السلطة التنفيذية .

ومن ناحية الموضوع تختص قواعد الدستور بتحديد نظام وشكل الحكم فى الدولة ، وتحـديد السلطات العامة وسلطاتها وضمانات حقوق وحريات الأفراد الأساسية ، أما التشريعات الأخرى فمضمونها غـير ذلك من المسائل التى تتصف بالعموم والتجريد .

المبحث الثانى

مميزات القواعد الدستورية

تتميز القواعد الدستورية بثلاث مميزات رئيسية هى :

١ — الثبـــات :

الدساتير الجامدة يتطلب تعديلها إجراءات أكثر تشديدا من تلك الاجراءات التى يتطلبها تعديل القوانين العادية وصعوبة تعديل الدساتير يجعلها تتمتع بقـدر من الثبات والاستقرار يفوق القدر الذى يتمتع به التشريعات العادية . والجمود

الذى يضفى الثبات والاستقرار على الدساتير لا يعنى الثبات والاستقرار المطلق ، لأن الدساتير كما رأينا يجب أن تكون مسايرة لمقتضيات المجتمع السياسية والإقتصادية والإجتماعية ولمتطلبات جماهير الشعب . ومن ثم فإنها تقبل التعديل والتطور ولكن بالإجراءات والأوضاع والأشكال التي يتطلبها الدستور نفسه تحقيقاً لفكرة الجمود .

٢ — القانون الدستورى لا يلغى إلا بقانون دستورى آخر :

لما كانت التشريعات تتدرج فى قوتها بحيث تعلوها وتسمو عليها القوانين الدستورية تأتى بعدها التشريعات العادية ثم التشريعات الفرعية . فإن مقتضى التدرج أن التشريع الأعلى لا يعدله أو يلغيه تشريع أدنى منه . أما التشريعات التى فى درجة واحدة فإن اللاحق منها يعدل ويلغى السابق .

ولما كان الدستور هو أعلى درجات النظام التشريعى فى الدولة فإنه لا يعدله أو يلغيه إلا نص دستورى آخر . فلا يمكن لتشريع عادى أن يلغى أو يعدل للدستور لأن الأدنى لا يمكنه أن يعدل أو يلغى الاعلى منه مرتبة .

٣ — مبدأ علو الدستور :

الواقع أن مبدأ علو أو سمو الدستور هو أحد مظاهر مبدأ المشروعية . فإذا كان مبدأ المشروعية إنما يعنى خضوع كل من الحكام والمحكومين لاحكام القانون . وليس لاى هيئة من هيئات الحكم أو لاى شخصية أن تأتى تصرفا مخالفا لاحكام القانون ، إذا كان ذلك هو مقتضى مبدأ المشروعية، فإن مقتضى مبدأ علو الدستور أن تتمتع أحكام الدستور بمثل هذه السيطرة سواء على الحاكمين أو المحكومين .

ويترتب على الأخذ بمبدأ علو الدستور نتيجتان هامتان :

١ — زيادة توطيد مبدأ سيطرة أحكام القانون :

فإذا كان العمل أو التصرف الذى يرتكب مخالفا للقانون يعد عملا أو تصرفا فاقدا لكل قيمة قانونية ، فإنه من باب أولى يعد العمل الذى يتم مخالفا لاحكام الدستور فاقدا كذلك لكل قيمة قانونية باعتبار أن الدستور هو القانون الاعلى فى الدولة .

٢ — الدستور يحدد إختصاصات :

المؤسسات الدستورية سواء كانت مجلس نيابى أو رئيس دولة ، ليس لها حقوق خاصة فى مزاولتها للسلطة وكل ما لهذه المؤسسات مجرد اختصاص تستمده من الدستور ، وبمعنى آخر للسلطات الحاكمة لها أن تستعملها أو تهمل إستعمالها أو تتنازل عنها أو تفوضها إلى غيرها ، ولكن كل ما لها فى مباشرة سلطاتها هو وظيفة أو اختصاص يخولها الدستور مباشرته . وينبنى على ذلك أن المؤسسات الدستورية — أى التى ينظمها الدستور — لا يكون لها أن تفوض اختصاصاتها المخولة لها بنصوص الدستور ، إلى غيرها من المؤسسات أو الشخصيات ما لم يصرح لها الدستور بذلك .

ولكن ما هو الجزاء إذا ما خالفت السلطة التشريعية أحكام الدستور ؟ للاجابة على هذا السؤال تعقد الدراسة التالية لمشكلة رقابة دستورية القوانين .

الباب الثالث

دستورية القوانين

يمر التشريع بمراحل متعددة حتى يصبح قانونا نافذاً مطابقاً لاحكام الدستور المعمول به .

وقبل أن نتعرض لدستورية القوانين يجدر بنا أولا أن نذكر أنه توجد ثلاثه أنواع من التشريعات تتدرج فى القوة والسمو ، فالتشريع الاعلى لا يمكنه أن يعدل أو يلغى ماهو دونه من تشريعات ، أما التشريع الادنى فإنه لا يمكنه أن يلغى أو يعدل التشريع الاعلى منه ، هذه التشريعات الثلاث هى : —

١ — التشريع الرئيسى أى الدستور الذى تضعه السلطة التأسيسية .

٢ — التشريع العادى الذى تصدره أساساً السلطة التشريعية وأحيانا السلطة التنفيذية — إذا كان الدستور يسمح للسلطة التشريعية بتفويض السلطة التنفيذية فى إصدار بعض التشريعات العادية فى أحوال خاصة وهى المعروفة بتشريعات التفويض ، أو يخول الدستور للسلطة التنفيذية سلطة إصدار بعض التشريعات العادية فى أحوال استثنائية خاصة يحددها وهى المعروفة بتشريعات الضرورة .

٣ — التشريع الفرعى وتختص بوضعه السلطة التنفيذية .

والتشريع الرئيسى يمكنه إلغاء التشريع العادى والتشريع العادى يمكنه إلغاء التشريع الفرعى .

وأما التشريع الفرعى فلا يلغى أو يعدل إلا تشريعاً فرعيا فى درجته فلا يلغى أو يعدل تشريعا عاديا أو دستوريا . بل أنه إذا أصدر تشريع فرعى يخالف فى حكم من أحكامه تشريع عادى فانه يكون تشريعاً غير قانونى .

وكذلك فان التشريع العادى لا يمكنه أن يلغى أو يعدل تشريعاً دستوريا بل أنه إذا صدر غير متفق موضوعيا مع تشريع دستورى فانه يكون قانونا

غير دستورى . وقد رأينا أن الدستور إنما ينشىء المؤسسات الدستورية أى السلطات العامة ويحدد اختصاصات كل منها . فهو إذ ينشىء السلطة التشريعية يحدد لها الاختصاصات وينظم الإجراءات التى يتعين عليها إتباعها فى ممارسة هذه الإختصاصات ، فإذا خالفت السلطة التشريعية الدستور أو جاوزت الحدود التى رسمها لها تكون مجاوزة لسلطاتها ويبطل كل إجراء تتخذه مخالفا لأحكام الدستور أو متجاوزا لما رسمه من حدود أو وضعه من قيود .

وتتضمن بعض الدساتير نصوصا تقرر صراحة بطلان القوانين التى تخالفها . إلا أن ذلك لا يؤثر فى اعتبار مثل هذه القوانين باطلة . فكلما كان الدستور جامداً أى يلزم لتعديله إجراءات تختلف عن تلك الإجراءات التى تلزم لتعديل القوانين العادية ، فإن القوانين العادية التى تصدرها السلطة التشريعية المخالفة للدستور تعتبر باطلة دون حاجة لأن يقرر الدستور ذلك بنصوص صريحة .

وإذا كان البطلان هو الجزاء الذى يطبق على التشريع المخالف للدستور ، فإنه ينبغى أن يخول الدستور سلطة من السلطات حق الرقابة أى النظر فى التشريع والتأكد من مطابقته لأحكام الدستور . وقد اختلفت الدساتير فيما أخذت به من حلول . فبعض الدساتير أخذت بنظام الرقابة السياسية والبعض أخذ بنظام الرقابة القضائية .

الفصل الأول

الرقابة السياسية (١)

تأثرت القوانين التى أخذت بنظام الرقابة السياسية على دستورية القوانين بفكرة مستمدة من مبدأ فصل السلطات ، مؤداها أن تخويل القضاء رقابة دستورية القوانين يعتبر تدخلا من السلطة القضائية فى أعمال السلطة التشريعية ، وهو أمر يجب تفاديه لما ينطوى عليه من مخالفة لمبدأ فصل السلطات . من أجل ذلك فإن إنشاء هيئة سياسية تكون مهمتها التحقق من مطابقة أعمال السلطة التشريعية - أى التشريعات التى تسنها — لأحكام الدستور بحيث تباشر هذه الرقابة قبل صدور التشريع ، فإذا أجازته الهيئة الرقابية صدر وإن لم تجزه اعتبر كأن لم يكن .

ومن الناحية التاريخية فقد كان أول من دعا إلى تكوين مثل هذه الهيئة هو الفقيه الفرنسى «سيس» الذى كان يعارض فى إعطاء القضاء سلطة مراقبة دستورية القوانين . وقد كان «سيس» متأثراً فى رأيه هذا بالسمعة السيئة التى كان عليها القضاء فى بلاده فى ذلك الوقت . ولم يجد اقتراح « سيس » قبولا فى البداية تخوفا من أن تصير الهيئة السياسية المقترحة فوق السلطات مما يجعلها أداة سيطرة وتعسف . وأتيحت للفقيه « سيس » الفرصة عندما كان ضمن أعضاء الجمعية التأسيسية التى عهد إليها بوضع دستور السنة الثامنة للثورة فتمكن من إقناع الجمعية بالأخذ برأيه وفعلا تشكلت هذه الهيئة باسم « المجلس المحافظ » .

---

(١) Jeanneau, op. cit, pp. 66 – 67.
Hauriou, op. cit, pp. 340 – 342.
دكتور إسماعيل البدوى : مبادىء القانون الدستورى والنظم السياسية ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، الجزء الأول سنة ١٩٧٩ ص ١٦٥ — ١٧٦ .

وقد نص دستور السنة الثامنة على اختصاص هذا المجلس برقابة دستورية القوانين بحيث يملك إلغاء القوانين المخالفة إلغاء كاملا . وله سلطة تنظيم كل ما لم ينظمه الدستور ويكون ضروريا لنفاذه . كما نص الدستور على اختصاص المجلس بتفسير أحكام الدستور الغامضة .

وإذا كان يبدو من النظرة السطحية أن اختصاص هيئة سياسية برقابة دستورية القوانين يحقق ميزة أن تكون هذه الرقابة وقائية أى تمنع صدور القانون إذا كان مخالفا للدستور ، بعكس الحال فيما لو عهد إلى القضاء بمباشرة هذه الرقابة فإنها ستكون بعد صدور القانون ونفاذه .

ولكن إذا أمعنا النظر في الموضوع تبين لنا أن عملية الرقابه على دستورية القوانين هى عملية لها طبيعة قانونيه تتطلب من القائمين بها مستوى عال من الكفاءة القانونية حتى يمكنهم تحديد مدى تطابق أو مخالفة القوانين لأحكام الدستور ، سواء كان ذلك موضوعياً أو شكلياً وبصورة صريحة أو ضمنية . هذه المهمة لا يتأتى لغير رجال القانون بمباشرتها . والهيئات السياسية قد لا يتوفر لها القدرة على فهم مثل هذه الأمور الفنية التى لا تخلو من تعقيد ، بالإضافة إلى أن الأخذ بنظام الرقابة السياسية يؤدى إلى عكس النتيجة التى يقصد بها تحقيقها من رقابة دستورية القوانين فالأصل فى هذه الرقابة أنها تستهدف وضع حد للنزوات السياسيه والحيلولة دون طغيان إحدى السلطات على غيرها إذا ما تركت دون رقابة ، ولكن الهيئة السياسية التى تختص بهذه الرقابة ليست بمنجى من الخضوع للنزوات السياسية ، خاصة وأنها الهيئة العليا التى لها الهيمنة على باقى السلطات فى الدولة .

ولذلك فإن نظام الرقابة السياسية لم ينجح فى حل مشكلة دستورية القوانين وثبت فشله . ويعطينا التاريخ العديد من تطبيقات هذا النظام .

ففى فرنسا — عندما أنشأ دستور السنة الثامنة المجلس المحافظ أثبت هذا المجلس فشله الذريع فى مهمته حتى أنه لم يلغ أى قانون أو إجراء مخالف للدستور بالرغم من كثرة المخالفات الدستورية فى عهد الامبراطورية . بل على العكس استعمل هذا المجلس لسلطاته التأسيسية فى تفسير الدستور وتأويل بل وتعديل نصوصه لتكون فى خدمة الامبراطور رغم اتجاهه الدكتاتورى .

وكما يقول بيردو « خلق ليكون وديعاً فأصبح خادماً » ذلك أنه صار أداة بيد نابليون الذى فرض على المجلس سيطرته وسخره لتعديل الدستور وفقاً لأهوائه(١).

وقد طبق دستور ١٨٥٢ نظام الرقابة السياسية على غرار الوضع الذى نظمه دستور السنة الثامنة مع توسيع اختصاصات المجلس ، وكان من حق المجلس النظر فى دستورية القوانين بناء على طلب الحكومة أو أحد الأفراد ، ورغم ذلك تمكن نابليون الثالث من شل وظيفة المجلس وجعله أداة لتعديل الدستور وفق رغبته وتكررت نفس النتيجة فلم يلغ المجلس تشريعاً واحداً لمخالفة الدستور .

ومن تطبيقات الرقابة السياسية التى عرفتها فرنسا ما أخذ به دستور ١٩٤٦ (دستور الجمهورية الرابعة) من إنشاء لجنة خاصة هى اللجنة الدستورية تختص بالنظر فى دستورية القوانين قبل إصدارها . وتتكون هذه اللجنة من رئيس الجمهورية رئيساً ومن رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الجمهورية وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها على أساس التمثيل النسبى للهيئات السياسية ، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه بنفس الطريقة ، والواقع أن تشكيل اللجنة نفسه يؤدى إلى أن أعضاءها لا يهتمون عند عرض القانون عليهم

---

(١) دكتور اسماعيل ميرزا ، المرجع السابق ص ٣٨٢ .

بالتعرف على مدى مطابقته أو مخالفته للدستور بقدر ما يهمهم التعرف على وجهة نظر الحزب الذى يمثلونه ومدى ملاءمة القانون أو عدم ملاءمته لمصالح الحزب واتجاهاته .

أما الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ فى عهد الجنرال شارل ديجول فقد أنشأ هيئة جديدة للرقابة على دستورية القوانين هى « المجلس الدستورى » ويتكون هذا المجلس من رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء بحكم القانون ولمدى الحياة ، وتسعة أعضاء آخرين ، يختار ثلاثة منهم رئيس الجمهورية ، ويختار ثلاثة منهم رئيس الجمعية الوطنية والثلاثة الباقون يختارهم رئيس مجلس الشيوخ لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد ، وجعل الدستور لهذا المجلس اختصاصا فى رقابة دستورية القوانين والمعاهدات الدولية وفى المنازعات الخاصة بالإنتخابات البرلمانية وبانتخاب رئيس الجمهورية وبالإستفتاءات الشعبية .

وفى أيامنا هذه نجد أن العديد من الدول الاشتراكية تأخذ بنظام الرقابة السياسية مع اختلاف صورة إختلافا لا يغير من طبيعته .

فدستور ألمانيا الشرقية الصادر فى ٧ أكتوبر ١٩٤٩ نص على أن تختص برقابة دستورية القوانين لجنة تسمى « اللجنة الدستورية » يشكلها المجلس الشعبى بمراعاة تمثيل مختلف الهيئات على أن يكون من بين أعضائها ثلاثة من قضاة المحكمة العليا .

أما دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر سنة ١٩٥٨ فقد عقد الاختصاص بالنظر فى دستورية القوانين للمكتب الإدارى للهيئة التشريعية وتحت اشرافها .

وأناط دستور الإتحاد السوفيتى المجلس السوفيت الأعلى اختصاص رقابة

دستورية القوانين ، وهو المجلس الذى له حق الاشراف على الدستور الاتحادى ومطابقة القوانين والمراسيم لأحكامه . وهو الذى يقـــدر ما إذا كان القانون دستوريا أم غير دستورى . وله كذلك أن يتخذ الاجراءات التى تحقق القوانين والإنسجام بين دساتير الجمهوريات والدستور الاتحادى .

وأياً ما كانت صورة الرقابة السياسية على دستورية القوانين ، فإن تجارب الدولة التى أخذت بها تدعونا إلى القول بأنها رقابة غير فعالة ولا تعطى الثقة فى هذا الأسلوب من الرقابة على أداء مهمته . فاللجنة السياسية أياً كانت طريقة تشكيلها لا يمكن تنزيهها عن الأهواء السياسية أو الحزبية لأنه إذا كان اختيار أعضائها يتم عن طريق الهيئة التشريعية فإنها تصبح مدينة لهذه الهيئه وبالتالى يظهر ضعفها اتجاهها . وإذا كان اختيار أعضائها عن طريق السلطة التنفيذية تصبح تابعة لها . أما إذا كان اختيار أعضائها يتم عن طريق السلطتين التشريعية والتنفيذية فإن تيارات الولاء الحزبى تطفو على تصرفات اللجنة فكل عضو يشعر بالولاء لمن اختاره . وليس اختيار اللجنة عن طريق الانتخابات العامة - أى طريق الشعب - بأقل خطورة ، لأن اللجنة فى هذه الحالة تشعر بأنها فوق السلطات مما يدفعها إلى التحكم والاستبداد .

لذلك ذهبت دول عديدة إلى الأخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين لما يحققه هذا النظام من ميزات يقصر عنها نظام الرقابة السياسية ، فالقضاء بعيد عن التأثر بأهواء السياسة من ناحية وهو متمرس على الفصل فيما يعرض عليه من منازعات متجرداً من النزعات الشخصية ، وهو من ناحية أخرى يتبع فى قيامه بمهمته قواعد تكفل تحقيق العدالة كعلنية المحاكمة وكفالة حق الدفاع وضرورة تسبيب الأحكام .

الفصل الثاني

الرقابة القضائية

إن اختصاص القضاء برقابة دستورية القوانين يدخل صميم الوظيفة القضائية ، ذلك أن المحكمة فى رقابتها على دستورية القوانين لا تعتمد على اختصاص السلطة التشريعية ، كل ما هنالك أن تفاضل بين نصين متعارضين : النص الدستورى والنص التشريعى ، فتطبق النص الدستورى وتستبعد النص التشــريعى المعارض له .

وإذا كانت فكرة الرقابة القضائية لدستورية القوانين قد وجدت معارضة فى فرنسا رغم أنها من الدول ذات الدساتير الجامدة ، فذلك يرجع لسببين أولهما أن رجال الثورة وفقهاءها كانوا يتوجسون خيفة من القضاء الفرنسى الذى كان يتمتع فى ذلك الوقت بسمعة غير طيبة . وثانيهما أن الفقهاء الفرنسيين عمدوا إلى الربط بين نظامهم الدستورى والنظام الانجليزى بالرغم من اختلاف طبيعة كل من الدستوريين . فالدستور الإنجليزى دستور مرن لاتثور فى شأنه فكرة دستورية القوانين على عكس الدستور الفرنسى الجامد .

والواقع أن الفقه الفرنسى قد تنبه إلى هذه الحقيقة بعد ذلك فنادى بضرورة الأخذ بنظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ولكن القضاء الفرنسى لم يساير الفقه فى ذلك وظل متمسكا بأفكاره التقليدية فى هذا الشأن .

وإذا كانت فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين لم تجد قبولا لدى القضاء الفرنسى ، فإنها على العكس استقرت تماماً فى الولايات المتحدة الأمريكية ومنها انتقلت إلى دول كثيرة ومنها مصر .

ونتعرض فيما يلى للحجج التى استند إليها المعارضون للرقابة القضائيــة على دستورية القوانين والرد عليها . ثم تخصص دراسة خاصة لرقابة دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية .

المبحث الاول

المعارضون للرقابة القضائية (١)

تتلخص الحجج التى يستند إليها المعارضون للرقابة القضائية على دستورية القوانين فى ثلاث حجج رئيسية هى :

١ — إن مقتضى مبدأ فصل السلطات أن تستقل كل سلطة من السلطات فى الدولة عن غيرها ، فالسلطة التشريعية مستقلة عن السلطة القضائية . واختصاص القضاء بفحص ومراقبة دستورية القوانين ينطوى على تدخل من السلطة القضائية فى أعمال السلطة التشريعية مما يهدر مبدأ فصل السلطات .

٢ — قيام القضاء بفحص ورقابة دستورية القوانين ينطوى على إهدار لمبدأ سيادة الأمة . فالسلطة التشريعية تقوم بسن القوانين نيابة عن الأمة صاحبة السيادة . والسيادة بطبيعتها لا تقبل الرقابة ، مما يقتضى الأمر ألا يكون هناك رقيب على ممثلى الأمة — أعضاء المجلس النيابى — فى مباشرتهم للاختصاص التشريعى غير ضمائرهم . ومن ثم فإن السماح للقضاء بمراقبة دستورية القوانين يتضمن اعتداء على مبدأ سيادة الأمة .

٣ — وأخيراً ذهب المعارضون إلى القول بأن اختصاص القضاء بمراقبة

(١) Pactet. op cit , p. 37.
Hauriou, op. cit., pp. 343. 344.

دستورية القوانين يتضمن خروجا على وظيفة القضاء . فالقاضى ينحصر اختصاصه فى تفسير القانون وتطبيقه فى المنازعات المعروضة عليه لا الحكم على القوانين بأنها مطابقة أو غير مطابقة للدستور . وتخويل القضاء الإختصاص فى ذلك يتعارض مع طبيعة عمل القضاء الذى يجب أن يقتصر على تفسير القانون وتطبيقه .

المبحث الثانى

المؤيدون للرقابة القضائيـة

يرى المؤيدون للرقابة القضائية أنه من السهولة الرد على الحجج التى قال بها المعارضون لهذه الرقابة فمن حيث :

١ — أن اختصاص المحاكم بسلطة رقابة دستورية القوانين لا يتضمن إهدارا لمبدأ فصل السلطات لأن هذا المبدأ لا يعنى مطلقا الفصل العضوى التام بين هذه السلطات ولكنه يعنى فى حقيقة الفصل بين السلطات مع إقامة نوع من التعاون بينها . وفهم مبدأ فصل السلطات مع هذه الصورة ينفى ما يقال عن أن اختصاص القضاء رقابة دستورية القوانين فيه إهدار واعتداء على المبدأ .

٢ — أما القول بأن قيام القضاء برقابة دستورية القوانين ينطوى على إهدار لمبدأ سيادة السلطة فذلك غير صحيح . لأن السيادة للأمة ذاتها وليست لأعضاء المجلس النيابى . واختصاص القضاة برقابة دستورية القوانين إنما يستهدف ضمان احترام إرادة الأمة وسيادتها ممثلة فى الدستور الذى ارتضته الأمة وقبلت السير على أحكامه فى كل أمورها . وتطبيق قانون مخالف للدستور هو الذى يتضمن إهدارا لمبدأ سيادة الأمة . أما وضع الرقابة للتحقق من مطابقة القوانين للدستور — أى لإرادة الأمة — فلا يمكن أن يوصف بأنه اعتداء على مبدأ سيادة الأمة .

٣ — أما عن الحجة الأخيرة القائلة بأن عمل القضاء هو تفسير القانون وتطبيقه وقيام القضاء برقابة دستورية القوانين يعتبر خروجا عن حدود وظيفة القضاء ، فتتنافى مع فهم وظيفة القضاء . صحيح أن وظيفة القضاء هي تطبيق القانون . والقانون يتمثل فى الدستور أولا ثم التشريعات العادية ثم التشريعات الفرعية . فإذا كان أمام القاضى قانونين قام بينهما التعارض ، فمن الطبيعى أنه لا يستطيع تطبيقهما معاً لوجود التعارض بينهما ، ويكون عليه أن يرجح تطبيق أحدهما ، فإذا كان أحدهما فى مرتبة أعلى كان عليه أن يطبقه ويهمل الآخر ذا المرتبة الأدنى . ووجود قانون مخالف للدستور لا يخرج عن وجود قانونين متعارضين أمام القاضى عليه أن يختار أحدهما ليطبقه ويستبعد الآخر . وطبيعى أن يطبق القاضى القانون الأعلى وهو الدستور ويستبعد الآخر وهو القانون العادى . وذلك من صميم اختصاص القضاء وجوهر العملية الفنية التى يضطلع بمسئوليتها .

الفصل الثالث

طرق الرقابة القضائية

أثبت نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين فائدة كبيرة ، لذلك فإن العديد من الدول أخذت به وطبقته ولكنها لم تتفق على أسلوب واحد . بل تعددت أساليبها فى ذلك . ويمكن رد هذه الأساليب إلى نوعين رئيسيين هما :

(١) الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية بإلغاء القانون .

(٢) الرقابة عن طريق الدفع الفرعي بعدم دستورية القانون .

المبحث الأول

الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (١)

يفترض فى هذه الصورة من صور الرقابة القضائية أن الدستور قد تعرض لتنظيم هذه الرقابة ونص على اختصاص محكمة معينة بنظر الدعاوى التى يرفعها الأفراد الذين يتضررون من القانون ، ويطالبون الحكم بإلغاء القانون لمخالفته لأحكام الدستور .

ففى هذه الدعوى يطالب صاحب الدعوى فى صحة القانون بصفة أصلية ومستقلة ويطالب إلغائه . وهذه الدعوى تعتبر فى الدول التى أخذت دساتيرها بنظام الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية ، من الحقوق التى تثبت للشخص من الدستور مباشرة

---

(١) Jeanneau. op. cit., p, 67.
Pactet. op. cit. p 36.

ويكون للمحكمة إذا ما ثبتت من مخالفة القانون لأحكام الدستور أن تحكم بالغائه ويسرى حكمها على الكافة بأثر رجعى أو بالنسبة للمستقبل حسب ما تقرره نصوص الدستور .

ونظراً لخطورة النتائج التى تترتب على الحكم الصادر بإلغاء قانون فإن المشرع الدستورى لايترك سلطة إصدار هذه الاحكام للمحاكم العادية ، بل تعهد بهذه الرقابة إلى محكمة واحدة . وتأخذ الدساتير فى هذا الخصوص بأحد أسلوبين : فإما أن تخول هذا الاختصاص للمحكمة العليا فى النظام القضائى العادى أو تخوله لمحكمة دستورية متخصصة .

المطلب الأول

الاختصاص للمحكمة العليا فى النظام القضائى العادى

تسير دساتير بعض الدول التى تطبق نظام الرقابة القضائية لدستورية القوانين على النص على اختصاص المحكمة العليا فى النظام القضائى العادى (محكمة النقض مثلا) . وفى هذه الدول تقوم المحكمة العليا بنظر الدعاوى التى ترفع إليها بالطعن فى دستورية القوانين أى يطلب إلغائها إلى جانب عملها الأصلى كمحكمة عليا فى القضايا المدنية والتجارية والجنائية . ومن بين الدول التى جعلت هذا الاختصاص للمحكمة العليا سويسرا فى دستورها الحالى وكولومبيا فى دستور ١٨٨٦ وفنزويلا فى دستور ١٩٣١ (١) .

---

(١) دكتور كمال أبو المجد : رسالته فى الرقابة على دستورية القوانين ، ص ٥٧٧ وما بعدها .

المطلب الثانى

الاختصاص لمحكمة دستورية متخصصة

تذهب دساتير أغلب الدول التى تأخذ بنظام الرقابة القضائية عن طريق الدعوى الاصلية إلى إنشاء محكمة دستورية تختص أساساً بنظر الدعاوى التى ترفع إليها بالطعن فى دستورية القوانين. مراعاة لفكرة التخصص من ناحية ، وليتوفر قضاتها على فحص ودراسة ما يرفع إليهم من دعاوى دون أن يكونوا مرهقين من كثرة الطعون فى القضايا العادية (المدنية والتجارية والجنائية) . ومن الدول التى أخذت بهذا النظام النمسا فى دستور ١٩٢٠ المعدل سنة ١٩٢٩ وفى دستورها الحالى الصادر سنة ١٩٤٥ ، وتشيكوسلوفاكيا فى دستور ١٩٢٠ وإيطاليا فى دستورها الحالى سنة ١٩٤٧ والعراق فى دستور ١٩٢٥ وسوريا فى دستور ١٩٥٠ .

ومن الجدير بالذكر أن بعض الدول التى تقرر الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى الاصلية لا تسمح بأن يكون باب الطعن مفتوحاً أمام الافراد . بل قصرت الطعن فى دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية المتخصصة على بعض السلطات العامة بينما أغلقت باب الطعن فى وجه الافراد . فمثلا دستور سوريا الصادر سنة ١٩٥٠ كان يقصر حق الطعن أمام المحكمة العليا فى القوانين غير الدستورية على رئيس الجمهورية وربع أعضاء مجلس النواب ، وفى مثل هذه الدول تتحول المحكمة الدستورية إلى هيئة تحكيم لفض المنازعات بين السلطات العامة بدلا من أن تكون حارسة على الدستور وحامية لحقوق الافراد (١) .

---

(١) دكتور ثروت بدوى : القانون الدستورى والأنظمة الدستورية فى مصر سنة ١٩٥٠ ص ١١٢ .

المبحث الثانى

الرقابة عن طريق الدفع (١)

رأينا أن الرقابة القضائية على دستور القوانين عن طريق الدعوى الاصلية تفترض وجود نص فى الدستور ينظم هذه الدعوى ويحدد المحكمة المختصة بنظرها أما إذا لم ينص الدستور على هذه الرقابة ويحدد المحكمة المختصه بها فإنه لا يمكن لاية محكمة مهما علت أن تدعى لنفسها هذا الاختصاص .

ومع ذلك فإن عدم النص على الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى الدستور لا يمنع القضاء من ممارسة هذه الرقابة . فإذا كان القاضى بصدد نظر دعوى مرفوعة أمامه وكان مطلوباً تطبيق قانون معين على طرف من أطراف الدعوى . ودفع هذا الطرف بعدم دستورية القانون المطلوب تطبيقه عليه . فهل يمتنع على القاضى النظر فى هذا الدفع والفصل فيه ؟ وإذا كان للقاضى هذا الحق فهل يستطيع الحكم بإلغاء القانون كما هو الحال فى الدعوى الاصلية بحيث يلغى القانون بالنسبة للكافة أم يكتفى القاضى باستبعاد القانون المخالف للدستور ؟

يذهب أغلب الفقهاء إلى أن سكوت المشرع عن تنظيم الرقابة على دستورية القوانين يفسر بأنه قبول للرقابة بطريق الدفع الفرعى . فإذا دفع أمام القاضى بعدم دستورية قانون مطلوب تطبيقه فإن الاجراءات التى يقوم القاضى بمباشرتها فى تطبيق القانون تفرض عليه واجب تفسير القانون وبيـــان حكمه فيما هو مفروض أمامه من مسائل . فإذ ما قام التعارض بين قانون معين وقانون آخر

---

(١) Jeanneau, op. cit. op. 68.
Pactet, op. cit. p. 36.

وجب على القاضى أن يلجأ إلى قواعد التفسير المعروفة وأن يعتبر القانون الحديث ناسخا للقانون القديم فيما يقوم بينهما من تعارض فى الأحكام . فإذا كان التعارض بين قانون أعلى وقانون أدنى وجب عليه أن يطبق القانون الأعلى مرتبة . فإذا كان التعارض بين حكم نص عليه الدستور وحكم نص عليه تشريع عادى وجب إعمال حكم الدستور ، واستبعاد حكم التشريع العادى الصادر من السلطة التشريعية العادية .

والقاضى لا يحكم بإلغاء القانون كما هو الحال فى الدعوى الأصلية وإنما يكتفى فقط بتجاهله وعدم تطبيقه بمعنى أن القانون الذى يدفع بعدم دستوريته وتتبين المحكمة صحة الدفع تستبعد أحكام القانون المقضى بمخالفته للدستور . هذا القانون يظل ساريا لأن استبعاده لا يكون إلا بصدد الدعوى التى دفع فيها بعدم دستوريته . ويمكن لباقى المحاكم تطبيقه فى دعاوى أخرى كما يمكن لنفس المحكمة التى سبق أن استبعدت حكمه لإقتناعها بعدم دستوريته أن تطبقه فى دعاوى أخرى.

الفصل الرابع

الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية

تخضع سلطة القضاء الامريكى فى رقابة دستورية القوانين لضوابط أقرتها المحكمة العليا سنة ١٩٣٦ تتخلص فى الآتى :

١ — لا يجوز للمحاكم أن تبدى رأيها فى دستورية القوانين إلا فى خصوص دعوى وبمناسبة نظرها ويكون مطلوبا فيها تطبيق هذا القانون .

٢ — لا يجوز للقضاء التعرض لعدم دستورية قانون ما إلا إذا كان ذلك هو الطريق الوحيد للفصل فى الدعوى المنظورة . أما إذا أمكن للقضاء الفصل فى الدعوى دون التعرض لمسألة عدم دستورية القانون كاستبعاد القانون لعيب آخر غير عدم الدستورية فانه يمتنع عليه التعرض لمسألة عدم الدستورية .

٣ — لا يجوز للقضاء أن يحكم بعدم دستورية قانون ما إلا بناء على طعن يقدم من أحد أطراف الخصومة يتوفر لديه مصلحة فى الحكم بعدم دستورية القانون .

وفى إطار هذه القيود تنحصر طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الامريكية فى ثلاث صور :

المبحث الاول

الدفـع الفـرعى

فى هذه الصورة لا ترفع الدعوى ابتداء للطعن فى دستورية القانون ولـكن يكون الدفع أثناء نظر دعوى مرفوعة ويكون فى أعتقاد أحد الاطراف بأن القانون المطلوب تطبيقه فى هذه الدعوى غير دستورى ، فيدفع هذا الطرف بعـدم دستورية القانون طالبا من القاضى عدم تطبيقه . و أول من أثار فكرة دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الامريكية هو القاضى مارشال رئيس قضاة المحـكمة الاتحادية العليا سنة ١٨٠٣ ، فى حكمه الشهير فى قضية ماربورى ضد ماديسون .

وقبل هذا الحكم لم يكن القضاء الامريكى يتصدى لرقابة دستوريه القوانين .

وقد ورد فى أسباب هذا الحكم « أن السلطة المختصة بتقرير دستورية القوانين تدخل بطبيعتها فى واجب القضاء الذى يتعين عليه أن يحـــدد القانون الواجب التطبيق فى حالة تنازع القانون العادى والدستور » .

ومن المبادىء التى أرستها المحـكمة العليا فى الولايات المتحدة الامريكية أنه لا يجوز أستبعاد القانون من نطاق التطبيق على النزاع إلا إذا ثبت على وجه اليقين أنه مخالف للدستور ، فاذا قام شك فى دستوريته كان على القضاء أن يطبق القانون إذ أن الأصل أن يصـدر القانون على مقتضى أحكام الدستور ما لم يثبت العكس ، ولا تقضى المحكمة بإلغاء القانون وإنما تمتنع عن تطبيقه . ومن ثم يظل القانون قائماً فيصبح لمحكمة أخرى تطبيقه إذا رأت أنه دستورى ما لم يكن الحكم بعدم دستوريته صادراً من المحكمة الإتحادية العليا (١) .

---

(١) دكتور فؤاد العطار النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧٤ ص ٢٦٨ .

المبحث الثانى

الرقابة عن طريق الأمر القضائى

يسمح هذا الأسلوب للأفراد أن يبادروا إلى الطعن فى القانون قبل تطبيقه عليهم تأسيساً على عدم دستوريته . فالشخص الذى يقدر أنه قد يلحقه ضرر من قانون معين له حق الإلتجاء إلى القضاء طالبا اصدار أمر قضائى بوقف تنفيذ القانون لعدم دستوريته . فتلتزم المحكمة بفحص القانون ومطابقته على الدستور فان تبين لها عدم دستوريته أى مخالفته لأحكام الدستور ، أصدرت إلى الموظف المختص بتنفيذ هذا القانون أمرا قضائيا بالإمتناع عن تنفيذه . أما إذا كان القانون قد نفذ بالفعل على أحد الأشخاص والتجأ إلى القضاء طالبا اصدار أمر قضائى فإن الأمر الذى تصدره المحكمة فى هذه الحالة للموظف المختص يكون باتيان عمل معين لصالح الشخص الذى صدر الأمر القضائى لصالحه . كأن يتضمن الأمر القضائى أمرا إلى الجهة الإدارية المختصة بتحصيل الضرائب برد المبالغ التى حصلتها من الممول بدون وجه حق .

المبحث الثالث

الرقابة عن طريق الحكم التقريرى

الرقابة عن طريق الحكم التقريرى أحدث طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين وأكثرها صراحة ، وبمقتضى هذا الطريق يلجأ الفرد إلى المحكمة الإتحادية طالبا إصدار حكم يقرر ما إذا كان القانون المزمع تطبيقه عليه دستوريا أم مخالفا

للدستور . فلا يشترط فى هذه الصورة وجود نزاع فعلى كما لا يشترط توافر المصلحة الحالة المباشرة فتكفى مجرد المصلحة المحتملة .

وقد ترددت المحكمة العليا كثيراً فى قبول طلبات الحكم التقريرى التى نقدم إليها ولكنها أستقرت على قبولها بعد أن أصدر الكونجرس سنة ١٩٢٤ قانونا خول به المحاكم الإتحادية سلطة إصدار الأحكام التقريرية فى دستورية القـــوانين .

الفصل الخامس

رقابة دستورية القوانين فى مصر

مر مبدأ الرقابة على دستورية القوانين فى مصر بمرحلتين وذلك من وجهة نظرنا فى دراسة هذا المبدأ .

ويعتبر دستور مصر الدائم الحالى الصادر فى سنة ١٩٧١ هو الحد الفاصل بين هاتين المرحلتين : —

المبحث الاول

فترة ما قبل صدور دستور سنة ١٩٧١

بالرغم من أن دستور سنة ١٩٢٣ لم يتعرض لمسألة الرقابة على دستورية القوانين إلا أن رجال الفقه القانونى المصرى قد أقروا بحق القضاء فى هذه الرقابة. ونحن نقر هذا الاتجاه وذلك تأسيسا على مبدأ المشروعية الذى يتطلب خضوع الجميع سواء كان حاكما أو محكوما إلى سلطان القانون . أى أن تخضع السلطات العامة فى الدولة للقانون بمعنى أو تتفق تصرفاتها وقراراتها مع أحكام القانون ونصوصه . وإذا أخذنا فى الاعتبار أن تدرج القوانين من حيث القوة التشريعية أحد نتائج مبـــدأ المشروعية ، فإنه يكون لزاما على سلطات الدولة أن تراعى التدرج التشريعى فى ممارستها سن التشريعات ومعنى ذلك ألا تصدر القوانين مخالفة لأحكام الدستور الذى يعلوها فى الدرجة ويسمو عليها فى المرتبة . وإن هى فعلت خلاف ذلك تكون قد خرجت عن حدود إختصاصها ويصبح عملها غير شرعي ، وبالتالى يجوز الطعن فيه ورده إلى حدود المشروعية . ولما كانت

سلطات الدولة تنقسم طبقا للتقسيم التقليدى إلى ثلاث سلطات ، وهى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطه القضائية ، ومن حيث أن للسلطة التشريعية تختص بالتشريع والسلطة التنفيذية تقوم بتطبيق القوانين وتنفيذها والسلطة القضائية تكون وظيفتها العمل على مراقبة صحة تطبيق القوانين والفصل فى المنازعات التى قد تنشأ عند التطبيق ، فإنه يكون من البديهى أن يعهد السلطة القضائيـــة بالفصل فى دستورية القوانين .

ومع ذلك فقد ترددت أحكام القضاء العادي. ولم تكن المحاكم تتصدى لدستورية القوانين . فلما أنشيء القضاء الادارى سنة ١٩٤٦ ، اتخذ القضاء موقفا صريحـا بفرض رقابته على دستورية القوانين . وقد تحدد هذا الموقف بجلاء فى الحـكم الشهير الذى أصدرته محكمة القضاء الادارى فى ١٩ فبراير سنة ١٩٤٨ وتأيد فى حكم آخر من الدوائر المجتمعة لهـذه المحكمة فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٥٢ ، على أنه رغم استقرار مبدأ رقابة دستورية القوانين فى القضاء الإدارى على هذا النحو ، فقد أصدرت المحـكمة الإدارية العليا ثلاثة أحكام — ١٨ يونيه ١٩٥٧ و ٢٩ يونيو ١٩٥٧ و ١٣ يوليو ١٩٥٨ — أقرت فيها حق السلطة التشريعية فى منع القضاء من نظر أنواع خاصة من الدعاوى ، وحقها فى إعفاء السلطة التنفيذية من كل مسئولية عن القرارات التى تصدرها . ومن الواضح أن هذه المبادىء الجديدة تقيد من رقابة القضاء الادارى على دستورية القوانين وتؤدى إلى مصادرة حق المواطنين فى الإلتجاء إلى القضاء لحمايتهم من القوانين غير الدستورية .

ثم عاد المشرع المصرى وأقر حق القضاء فى رقابة دستورية القوانين وذلك عندما صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ والذى تضمن

إصدار قانون المحكمة العليا التى عهد إليها بالتصدي للفصل فى الطعون الدستورية .

المطلب الاول

تكوين المحكمة العليا

نص قانون محكمة المحكمة العليا على أن يكون مقرها مدينة القاهرة (مادة ٢) وتتكون المحكمة من رئيس ومن نائب أو أكثر للرئيس وعدد كاف من المستشارين (مادة ٣) .

وقد اشترط القانون فى المادة السادسة شروط معينة فيمن يعين مستشارا بالمحكمة ، فبالإضافة إلى ضرورة أن يتوافر فى الشخص المرشح لشغل وظيفة مستشار فى المحكمة العليا الشروط اللازمة لتولى القضاء طبقاً لأحكام السلطة القضائية ، فإنه يتعين أيضاً ألا تقل سنه عن ٤٣ سنة ميلادية ، كما يكون من بين الفئات التالية :

١ — المستشارين الحاليين أو من فى درجتهم من أعضاء الهيئات القضائية المختلفة ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو مايعادلها مدة ثلاث سنوات على الأقل.

٢ — المشتغلين بتدريس القانون بجامعات جمهورية مصر العربية فى وظيفة أستاذ لمدة ثمانى سنوات على الأقل .

٣ — من سبق لهم شغل وظيفة مستشار أو ما يعادلها فى الهيئات القضائية لمدة ثلاث سنوات على الأقل .

٤ — المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض أو المحكمة الادارية العليا لمدة ثلاث سنوات على الأقل .

وتنص المادة السابقة على أن رئيس الجمهورية هو الذى يعين رئيس المحكمة العليا من بين أعضاء المحكمة أو من غيرهم ممن توافرت فيهم الشروط السابق ذكرها .

كذلك يكون تعيين نواب رئيس المحكمة ومستشاريها من رئيس الجمهورية بعد أن يأخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

ويكون تعيين أعضاء المحكمة الرئيس والمستشارين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

وقد نصت المادة ١٥ على أن يكون للمحكمة العليا كبير كتاب ووكيل له عدد كاف من رؤساء الأقلام والكتاب والمترجمون وغيرهم من العاملين .

رأينا فى تكوين المحكمة العليا :

من دراسة طريقة تكوين المحكمة العليا أنه قد روعى فيها ضرورة توافر الخبرة القانونية الكافية فى أعضائها ، كما اشترط بلوغ العضو لسن معينة ، وهى ٤٣ عاما وهى السنة التى يكون الانسان فيها فى قمة نضجه وكماله العقلى والفكرى فيكون قد تجرد من شبهة الاندفاع والميل فى الرأى . والمشرع عند ما وضع هذه الشروط إنما يكون قد حقق الاستقرار والثبات فى قضاة المحكمة ، ولكنه فى نفس الوقت وضع إجراءات أخرى تتعلق بالتعيين ومدته . وكذلك بتحديد المدة ، وهذه الاجراءات أفقدت المحكمة العليا ضمانات جوهرية تتعلق بحريتها واستقلالها .

فقد جاء بالمادة السابقة من القانون بأن يعين رئيس المحكمة العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، كما جاء بالفقرة الثالثة من نفس المادة بأن يكون تعيين

نواب رئيس المحكمة ومستشاريها بقرار من رئيس الجمهورية ، وجاء فى الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة بأن يكون تعيين رئيس المحكمة العليا والمستشارين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

ومن هذا يتضح أن السلطة التنفيذية هى التى يكون لها الحق فى تعيين أعضاء المحكمةالعليا ،وفىهذا ما قد يؤثر علىإرادة هؤلاء الأعضاء ويثير شبهة خضوعهم لنفوذ وسلطات السلطة التنفيذية ، أو على الأقل الميل إلى جانبها وتبنى وجهة نظرها فى المنازعات المعروضة أمام المحكمة . وبالرغم من أن المادة التاسعة من القانون تنص على أن أعضاء المحكمة العليا غير قابلين للعزل ، وفى هذا ما يُنبىء بأن المشرع قد اتجهت نيته إلىحماية استقلالأعضاء المحكمة العليا وضمان استقلالهم وإبعادهم عن أى تأثير عليهم فى ممارستهم لوظيفتهم ، إلا أن هذا الاستقلال لم يعد متحققاً لسببين : الأول وجود سلطة التعيين بيد السلطة التنفيذية ، والثانى قصر مدة التعيين وهى ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، وسلطة تجديد التعيين بيد السلطة التنفيذية مع قصر المدة على ثلاث سنوات تعتبر سلاحا فعالا يسلط على عنق عضو المحكمة الذى يرغب فى تجديد مدة تعيينه بالمحكمة مما قد يفقده ذلك صوته وحريته فى إبداء الرأى فى الدعاوى المعروضة أمامه .

وكان يجب على المشرع أن يبتعد عن مواطن الشبهة ويكفل لعضو المحكمة العليا أكبر قدر من الحرية والاستقلال وينأى به عن جميع المؤثرات ، وذلك بأحد طريقتين ، إما أن يكون تعيينه لفترة طويلة كأن تكون تسع سنوات مثلا ولمدة واحدة ولا يجوز تجديدها ، وإما أن يكون تعيينه لمدى الحياة أو لحين بلوغه سن التقاعد . وفى كل الأحوال يجب ألا يكون للسلطة التنفيذية وحدها حق تعيين رئيس المحكمة وأعضائها بل يكون لجهة أخرى قضائية مشاركة

السلطة التنفيذية فى هذا الحق ، كأن يقوم المجلس الأعلى للهيات القضائية بالترشيح ثم تقوم السلطة التنفيذية بالتعيين .

المطلب الثانى

اختصاصات المحكمة العليا

تعتبر المحكمة العليا ذات إختصاص فريد يخولها مكانة سامية على غيرها من المحاكم الأخرى كمحكمة النقض أو المحكمة الادارية العليا . وقد حددت المادة الرابعة من القانون هذه الاختصاصات كالآتى :

أولا — تختص بالفصل دون غيرها فى دستورية القوانين إذا مادفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم .

ثانيا — الفصل فى تفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى ، وذلك بناء على طلب وزير العدل ويكون قرار المحكمة الصادر بالتفسير ملزما .

ثالثا — الفصل فى طلبات وقف تنفيذ الأحكام الصادرة من هيئات التحكيم المشكلة للفصل فى منازعات الحكومية والقطاع العام ، وذلك إذا كان تنفيذ الحكم من شأنه الإضرار بأهداف الخدمة الاقتصادية العامة للدولة أو الإخلال بسير المرافق العامة .

ويقدم طلب وقف التنفيذ إلى رئيس المحكمة العليا من النائب العام بناء على طلب الوزير المختص . ولا يجوز من وقت تقديم الطلب، تنفيذ الحكم إلى أن تبت المحكمة فى الطلب وتصدر أمرها بوقف تنفيذ الحكم أو تعديل طريقة

تنفيذه أو برفض الطلب ، وعلى المحكمة إذا أمرت بوقف تنفيذ الحكم أن تتصدى للفصل فى موضوع النزاع .

الفصل فى مسائل تنازع الاختصاص :

ومما جاء فى نص هذه المادة يتضح أن المحكمة العليا هى الجهة الوحيدة المختصة برقابة دستوريه القوانين . غير أن البعض يرى قصر الاختصاص لرقابة دستورية القوانين على المحكمة العليا لا يعنى أن جهات القضاء الاخرى قد فقدت كل سلطة لها فى هذا المجال.(١) ويستدل على صحة ماذهب إليه بما جاء فى قانون الاجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٠ . فقد نصت المادة الأولى من قانون الاجراءات على أن ترفع طلبات الفصل فى دستورية القوانين إذا ما قدرت المحكمة المثار أمامها الدفع بعدم الدستورية جدية هذا الدفع . ومقتضى هذا النص أنه إذا مادفع أمام قاضى الموضوع بعدم دستورية قانون من القوانين فإنه لايحيل إلى المحكمة العليا بصورة آليا تلقائية ، بل أنه من حقه أن يتأكد أولا من أن الرفع جدى . أى أن مدى مطابقة القانون للدستور تحتمل إختلافا فى وجهات النظر . أما إذا ثبت للقاضى على وجه اليقين أن القانون لا شبهة فى دستوريته فان من حقه أن يرفض الدفع وأن يفصل فى الموضوع . ومعنى ذلك أن قاضى الموضوع لا يزال يملك الحق الاصيل فى تقدير مدى جدية الدفع بعد الدستورية .

ونحن لا نرى هذا الرأى لأن عبارات المادة الرابعة من قانون المحكمة العليا

---

(١) دكتور رمزى الشاعر : النظم السياسية والقانون الدستورى ، سنة ١٩٧٦ ، ص ٢٠٢ .

جاءت قاطعة فى أنها هى الجهة الوحيدة المختصة فى رقابة دستورية القوانين . فقد جاء فى هذه المادة . ما يلى :

تختص المحكمة العليا بما يأتى :

أولا — الفصل دون غيرها فى دستورية القوانين إذا مادفع بعدم دستورية قانون أمام المحاكم ، وتحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعاداً للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا ، ويوقف الفصل فى الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا فى الدفع ، فاذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن . وتدل عبارة « وتحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعاداً للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا ويوقف الفصل فى الدعوى الأصلية » عن قصد المشرع فى إلزام المحكمة المنظور أمامها النزاع فى أن توقف الفصل فى هذا النزاع، على أن يقوم الطاعن برفع دعوى عدم الدستورية أمام المحكمة العليا خلال مدة معينة . فهى لا تملك الفصل فيما إذا كان القانون المطعون فيه دستوريا ، فلا تسمح للطاعن برفع الدعوى أمام المحكمة العليا أو أن هذا القانون غير دستورى فتسمح له بذلك . لأن القول بغير ذلك يعنى أن محكمة الموضوع تملك الفصل فى دستورية القانون. وبالتالى يكون قد ألغوا إنشاء المحكمة العليا . وذلك لأن محكمة الموضوع يكون لها الرأى الاهلى فى هذه المسألة لأنها تملك النظر فى جدية الدفع بعدم دستورية القانون، وبالتالى تستطيع أن تحكم فى هذا الدفع بعدم قبوله ، وبالتالى بمطابقة القانون للدستور . فتوقف الدعوى المنظورة أمامها وتمطى أجلا للطاعن لرفع دعوى أمام المحكمة العليا وهى فى الحالتين تكون قد حكمت فعلا فى موضوع الدستورية ولا يكون هناك داع لوجود المحكمة العليا .

وأما ما جاء بقانون الاجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا فى المادة الأولى من قولها بأن « ترفع طلبات الفصل فى دستورية القوانين إذا ما قدرت المحكمة المثار أمامها الدفع بعدم الدستورية جدية هذا الدفع ، فانه يكون المقصود به أن تتحقق المحكمة من عدم رغبة الطاعن فى مجرد اكتساب الوقت، بأن يكون غير جاد فى دفعه. كأن يطعن فى دستورية قانون غير محتمل تطبيقه فى النزاع المعروض. ويؤيد ما ذهبنا إليه بهذا الصدد ما جاء بالمذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة العليا من قولها وقد بينت المادة الرابعة من المشروع اختصاص المحكمة العليا بما يشمل الاختصاصات الآتية :

١ — انفرادها دون غيرها من المحكمة الفصل فى دستورية القوانين وذلك فى حالة ما إذا دفع بعدم دستورية القانون أمام أحد المحاكم فى أثناء نظر دعوى مرفوعة أمامها حتى لايترك أمر البت فى مسألة على هذا القدر من الخطورة للمحاكم على مختلف مستوياتها حسبما جرى عليه العرف القضائى فى جمهورية مصر العربية وحتى لا تتباين وجوه الرأى فيه والبت فيه .

ومن هذه العبارات يتضح قصد المشرع قصر دستورية القوانين على المحكمة العليا منع غيرها من المحاكم الأخرى من التصدى للنظر فى هذا الموضوع .

المطلب الثالث

الإجراءات أمام المحكمة العليا

يكون رفع الدعوى أمام المحكمة العليا عن طريق عريضة تودع بقلم كتابها ، وذلك لما نصت عليه المادة الخامسة من قانون المحكمة العليا وينص قانون الاجراءات والرسوم أمام المحكمة العليـــا على البيانات التى يجب أن تتضمنها

عريضة الدعوى . فتنص المادة الثانية من هذا القانون على أنه يجب أن تتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم موضوع الطلب والأسباب التى بنى عليها وبيان بالمستندات الموجودة بها . وفى حالة ما إذا كان الطلب متعلقا بالفصل فى دستورية نص قانونى فإنه يجب أن تتضمن العريضة بيان هذا النص وأوجه مخالفته للدستور كما يجب أن يرفق بالعريضة صورة رسمية من محضر الجلسة الذى أمرت فيه المحكمة بإيقاف الدعوى . وقد خول القانون لمقدم عريضة الدعوى الحق فى أن يرفق بها مذكرة يشرح فيها دعواه على أن يودع قلم كتاب المحكمة أصل العريضة المذكورة وعدد كاف من صورها مع حافظة بالمستندات .

ويقوم قلم كتاب المحكمة طبقاً للمادة الثالثة من قانون الاجراءات بقيد الطلب فى السجل المعد لذلك يوم تقديمها . ويقع على عاتق قلم الكتاب عبء إعلان العريضة ومرفقاتها إلى ذوى الشأن فى ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها .

وفى حالة تعلق الطلب بالطعن فى دستورية قانون تكون الحكومة من ذوى الشأن الذين يجب إعلانهم .

كما تعتبر النيابة أيضاً من ذوى الشأن فى مفهوم هذه المادة فى حالة تعلق الطلب بالفصل فى دستورية قانون عقابى ، أو إذا كان يتضمن طلب وقف تنفيذ حكم صادر من هيئات التحكيم .

وقد خول القانون فى المادة الخامسة لذى الشأن الذى وصله إعلان بالعريضة أن يودع قلم كتاب المحكمة خلال ١٥ يوما من تاريخ إعلانه مذكرة بملاحظاته ومرفق بها المستندات التى يرغب فى تقديمها .

وفى مقابل ذلك خول القانون للطالب صاحب الدعوى أن يودع قلم كتاب المحكمة المذكورة بالرد فى ميعاد ١٥ يوما من تاريخ انتهاء الميعاد السابق ذكره ، على أن يكون لذى الشأن أن يودع مذكرة ثانيـة بملاحظاته ردا على ما جاء فى مذكرة الطالب فى ميعاد السبعة أيام التالية . هذا وقد خول القانون فى مادته السادسة لرئيس المحكمة فى حالة الاستعجال أن يصدر أمرا غير قابل للطعن بتقصير المواعيد السابق ذكرها ويعلن الأمر إلى ذوى الشأن خلال ٢٤ ساعة من تاريخ صدوره . ويسرى الميعاد المنصرف من تاريخ الإعلان .

كما نصت المادة السابقة من قانون الاجراءات أمام المحكمة العليا على أن يقوم قلم الكتاب خلال ٢٤ ساعة من إنقضاء الموعد المحدد والسابق ذكره بإرسال ملف الأوراق إلى هيئه مفوضى الدولة أمام المحكمة العليا ، وتتولى هذه الهيئة تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها . وقد خولت المادة الثانية من القانون سالف الذكر الدولة حق الإتصال بالجهات ذات الشأن للحصول على ما يكون لازما لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق . كما يكون لمفوض الدولة أن يأمر باستدعاء ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التى يحققها ، وله أن يكلفهم بتقديم مستندات أو مذكرات تكميلية . وحتى يمنع القانون إطالة عمر الدعوى عن طريق الطالب بتأجيلها ، فقد نص على عدم جواز تكرار التأجيل لسبب واحد ، إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد . وقد أجاز القانون فى هذه الحالة الحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات .

ويقوم مفوض الدولة بإيداع تقريره الذى يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية المتعلقة بالنزاع كما يبدى رأيه مسببا . ويكون لكل ذى شأن أن يطلع على التقرير بقلم الكتاب كما أن لهم أن يطالبوا صورة منه على نفقتهم .

وتنص المادة التاسعة على أن تقوم هيئة مفوضى الدولة أمام المحكمة العليا خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع تقرير مفوض الدولة بعرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لكى يحدد تاريخ الجلسة التى تنظر فيها الدعوى ، ثم يقوم قلم الكتاب بإبلاغ تاريخ الجلسة إلى ذوى الشأن بطريقة البريد بكتاب مسجل ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز لرئيس المحكمة أن ينقص المدة إلى ثلاثة أيام . وهذا ما نصت عليه المادة العاشرة من القانون .

والاجراءات السابق ذكرها خاصة بالدعاوى المطلوب فيها للفصل فى دستورية القوانين ومسائل تنازع الاختصاص . وتكون هذه الاجراءات نفسها المتبعة فى طلبات وقف تنفيذ أحكام هيئات التحكيم وفى طلبات تفسير نصوص القانون مع بعض الاختلاف البسيط . فبالنسبة لطلبات وقف التنفيذ من النائب العام إلى رئيس المحكمة العليا هو ستون يوما من تاريخ البدء فى تنفيذ الحكم ، كما يكون على النائب العام تقديم الطلب فى جميع الأحوال كلما طلب إليه ذلك الوزير المختص . وهذا ما نصت عليه المادة ١١ من قانون الاجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا ، وأما فى طلبات تفسير النصوص القانونية فقد نصت المادة ١٤ على وجوب تضمن الطلب المقدم من وزير العدل النص القانونى المطلوب تفسيره .

هذا بالنسبة للاجراءات التى تتبعها المحكمة العليا فى رفع الدعوى ، وأما بالنسبة لإجراءات نظرها فقد نصت المادة ١٨ من القانون على أن المحكمة تحكم فى الدعوى أو الطلب بغير مرافعة وفى جلسة علنية ، ويكون لرئيس المحكمة إذا رأت ضرورة المرافعة الشفوية أن تسمع المفوض ومحامى الخصوم والنيابة العامة إن كانت من ذوى الشأن ، وفى هذه الحالة لايسمح للخصوم الحضور

بأنفسهم ما لم يكن معهم محامى . وقد نصت المادة ١٦ على أن المحكمة تفصل من تلقاء نفسها فى جميع المسائل الفرعية ، كما تنص المادة ٢٠ على عدم سريان قواعد الحضور أو الشطب على الدعوى أو الطلب أمام المحكمة كما لا يوصف حكمها بأنه حضورى أو غيابى .

المطلب الرابع

صدور الحكم وأثره

تضمنت المواد من ٢١ إلى ٣١ من قانون الاجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا كيفية إصدار الأحكام وقرارات تفسير النصوص القانونية من المحكمة العليا ومن مضمون هذه النصوص يتضح أن الأفكار وقرارات التفسير لابد أن تصدر من سبعة مستشارين بعد إجراء المداولة سرا بين أعضاء المحكمة مجتمعين . ويعتبر فى الإصدار بأغلبية الآراء ، ويشترط القانون حضور أعضاء المحكمة الذين اشتركوا فى المداولة تلاوة الحكم قرار التفسير . وإذا تعذر حضور أحدهم فيجب مع ذلك أن يوقع مسودة الحكم أو القرار ، ويوجب القانون إيداع مسودة الحكم أو القرار مكتملة الأسباب وموقعة من الرئيس والأعضاء عند النطق بالحكم أو القرار . ويوجب القانون إيداع مسودة الحكم .

ويعتبر الحكم أو القرار الصادر من المحكمة العليا ملزما لجميع جهات القضاء . فقد نصت المادة ٣١ من القانون على أن ينشر فى الجريدة الرسمية قرارات تفسير النصوص القانونية وتكون هذه الأحكام ملزمة لجميع جهات القضاء . ومعنى ذلك أن الحكم الصادر من المحكمة العليا بعدم دستورية القانون يلزم جميع المحاكم سواء كانت محاكم إدارية أو محاكم عادية فتكف عن تطبيقه فى الدعاوى المنظورة أمامها .

المبحث الثانى

فترة ما بعد صدور دستور ١٩٧١

حرص دستور مصر الدائم الحالى على أن يؤكد حقيقة إختصاص القضاء بالنظر فى دستورية القوانين ، وذلك فى الفصل الخامس من الدستور بأحكام خاصة بالمحكمة الدستورية العليا وقد راعى المشرع الدستورى أن يجعل هذه المحكمة هيئة قضائية مستقلة (م ١٧٤) وقد خصها باختصاصات محددة ،هى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية وذلك على الوجه المبين فى القانون . كما يعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الإجراءات التى تتبع أمامها (م ١٧٥) وقد أحال الدستور على القانون تنظيم كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا والشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم. (م ١٧٦) كما حرص المشرع الدستورى على تأكيد حيدة قضاة المحكمة الدستورية والحفاظ على حريتهم، فنص على أنهم غير قابلين للعزل وتكون مساءلتهم عن طريق المحكمة نفسها على الوجه المبين للقانون (م ١٧٧) .

ويلاحظ أن الدستور قد نص على أن ينظم القانون مايترتب على حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية تشريع من آثار .(م ١٧٨) وطبقا لما فى الباب الخامس من الدستور فى شأن المحكمة الدستورية العليا ، فقد تقدمت الحكومة بمشروع إنشاء المحكمة الدستورية العليا غير أن هذا المشروع ، قد هوجم من عدة جهات إلى أن اضطرت وزارة العدل إلى سحبه من مجلس الشعب.

وفيما يلى نقوم بدراسة هذا المشروع وما وجه إليه من الإنتقادات باعتبار ذلك دراسة تاريخية لوجهات النظر المختلفة للأجهزة الرسمية والشعبية .

المطلب الأول

مشروع المحكمة الدستورية العليا

أولا : تشكيل المحكمة :

نصت المادة الأولى من مشروع قانون المحكمة الدستورية العليا على أن المحكمة الدستورية العليا هيئة مستقلة قائمة بذاتها . ويلاحظ أن المشروع أغفل النص على أنها هيئة قضائية كما هو الحال فى قانون المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ حيث نصت المادة الأولى منه على أن تنشأ محكمة عليا تكون هى الهيئة القضائية العليا ، وقد يفهم من إغفال المشروع وصف المحكمة الدستورية بالصفة القضائية أن القصد منه هو أنها محكمة سياسية فقط ، وهذا ما أشار إليه البيان الذى أصدرته نقابة المحامين فى نقـــدها لمشروع المحكمة الدستورية وهو ما سنشير إليه فيما بعد .

وقد نصت المادة الثالثة من المشروع على أن المحكمة تؤلف من رئيس وعشرة أعضاء على أن تصـدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء . وأحكام وقرارات المحكمة غير قابلة للطعن فيها ...

وقد تضمنت المادة الخامسة من المشروع بيـان بالشروط العامة التى يجب توافرها فيمن يعين عضواً بالمحكمة وكذلك بيان الفئات التى يمكن أن يختـار من بينها العضو . فاشترطت هذه المادة على العضو أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولى القضاء وأن يكون قد مضى على إشتغاله بالعمل القضائى أو القانونى ثلاثون سنة ميلادية على الأقل وأن يكون من بين الفئات التالية :

١ ـ أعضاء المحكمة الدستورية العليا السابقين ،

٢ ـ أعضاء المحكمة العليا الحاليين والسابقين .

٣ ـ أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل .

٥ ـ أساتذة كليات الحقوق والشريعة والقانون بالجامعة الحاليين والسابقين ممن أمضوا فى وظيفة أستاذ عشر سنوات متصلة على الأقل .

٦ ـ المحامين الذين اشتغلوا فعلا أمام المحكمة الدستورية العليا أو المحكمة العليا أو محكمة النقض أو المحكمة الادارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل.

والملاحظ على هذه المادة أنها تطلبت سنوات خبرة فى العمل القضائى والقانونى أكثر مما كانت تتطلب المادة المقابلة لها وهى المادة السادسة من قانون المحكمة العليا ، وفى حين أن هذه المادة الأخيرة اشترطت بلوغ الشخص سن ٤٢ عاما على الأقل لكى يصلح أن يكون عضوا فى المحكمة فإن المادة الخامسة من المشروع اشترطت أن يكون قد مضى على أشتغاله بالعمل القضائى أو القانونى ثلاثون سنة على الأقل وأيضاً نجد أن مدد الخبرة التى يتطلبها القانون فى الشخص المرشح عضوا بالمحكمة تكون فى ظل القانون الخاص بالمحكمة العليا كالآتى :

١ ـ ثلاث سنوات على الأقل بالنسبة للمستشارين الحاليين أو من فى درجتهم من أعضاء الهيئات القضائية المنظمة وكذلك من سبق لهم شغل وظيفة مستشار أو ما يعادلها فى الهيئات القضائيه .

٢ ـ ثمانية سنوات للمشتغلين بتدريس القانون بجامعات جمهورية مصر العربية فى وظيفة أستاذ .

٣ ـ ثمانية سنوات على الأقل للمحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض أو أمام المحكمة الإدارية العليا .

فى حين أننا لو نظرنا إلى المادة المقابلة بمشروع قانون المحكمة الدستورية نجد أن هذه المدد كالآتى :

١ — خمس سنوات متصلة على الأقل لأعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها ، وكذلك بالنسبة للمستشارين بهيئة مفوضى الدولة بالمحكمة العليا الحاليين والسابقين .

٢ — عشر سنوات متصلة على الأقل فى وظيفة أستاذ بالنسبة لأساتذة كليات الحقوق والشريعة والقانون بالجامعات المصرية الحاليين والسابقين .

٣ — عشر سنوات متصلة على الأقل بالنسبة للمحامين الذين اشتغلوا فعلا أمام المحكمة الدستورية العليا أو المحكمة العليا أو محكمة النقض أو المحكمة الادارية العليا .

هذا وقد نصت المادة السادسة من المشروع على أن يكون تعيين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية ، كما يعين أعضاء المحكمة أيضاً بقرار جمهورى ولكن بناء على ترشيح من وزير العدل وموافقة مجلس الشعب .

وقد بينت المادة المذكورة طريقة ترشيح أعضاء المحكمة ويكون ذلك بأن يعرض وزير العدل أسماء الأعضاء المرشحين على مجلس الشعب فى جلسة سرية للتصويت عليهم وتتم الموافقة بالأغلبية المطلقة بعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت هذا وتلحق بالمحكمة هيئة المفوضين وقد تضمنتها نصوص الفصل الرابع من المشروع .

مدة التعيين وتجديدها :

طبقاً للمادة السابقة من المشروع يعين رئيس المحكمة وكذلك أعضاؤها

لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد وإذا لم يجدد للعضو يعود إلى الجهة التى يعمل قبل تعيينه بالمحكمة مع مع الاحتفاظ بأقدميته فى تلك الجهة إلا إذا كان قد بلغ سن التقاعد على أن يحتفظ بدرجته ومرتبه وبدلاته بصفة شخصية .

وقد نصت المادة ١٧ من المشروع على أن أعضاء المحكمة غير قابلين للعزل كما أنهم لاينقلون إلى وظائف أخرى إلا برضائهم .

كما نصت المادة ١٨ على أن أعضاء المحكمة لايتقيدون فى تعيينهم بسن التقاعد المحدد فى القانون .

ثانيا : اختصاصات المحكمة الدستورية العليا :

حدد المشروع اختصاصات المحكمة الدستورية العليا باختصاصات أربع هى:

١ — الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح .

٢ — تفسير النصوص التشريعية بما فى ذلك نصوص الدستور .

٣ — الفصل فى طلب تعيين الجهة المختصة بنظر الدعوى وذلك فى حالة التنازع.

٤ — الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادراً أحدهما من جهة القضاء العادى أو جهة القضاء الادارى أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى .

ومن هذا يتضح أن المحكمة الدستورية العليا قد ازدادت عن الاختصاص الذى للمحكمة العليا الحالية .

ونعرض فيما بعد لما وجه إلى هذا الاختصاص من أوجه نقد مختلفة .

ثالثا : الاجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا :

تضمن المشروع الاجراءات التى يجب أتباعها أمام المحكمة الدستورية العليا وتكون هذه الاجراءات كالآتى :

أولا : فى حالة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام أحـــدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية القانون ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى ولازم للفصل فى النزاع ، توقف المحكمة الدعوى وتحيل الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا ، على أن يقوم الطارف الذى أبدى الدفع بعـــدم الدستورية بدفع الرسم والكفالة المقررين فى القانون . وكذلك إذا رأت إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى نظر دعوى عدم دستورية قانون لازم للفصل فى النزاع فانها توقف الدعوى وتحيل الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا . ويلاحظ هنا بأن المشروع قد خول محكمة الموضوع أن تحيل من تلقاء نفسها القانون الذى تراه غير دستورى إلى المحكمة الدستورية العليا . وتوقف الدعوى المنظورة لحين الفصل فى دستورية هذا القانون . وهذا الاختصاص لم تكن تملكه المحكمة العليا .

ثانيا : يكون للمحكمة الدستورية العليا إلغاء الحكم الغير قابل للطعن الصادر من إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى إذا كان مخالفا ، للدستورية أو الأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا . ويكون لوزير العدل بناء على طلب ذوى الشأن الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا خلال تسعين يوما من تاريخ صدوره ويجب على المحكمة أن تتصدى لنظر الموضوع إذا ما حكمت

بإلغاء الحكم . كما يكون لرئيس المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذه حتى الفصل في الطعن .

ثالثا : فى حالة تصدى المحكمة لتفسير النصوص التشريعية الغامضة والتى قد تثير خلافا فى التطبيق، يقوم وزير العدل بتقديم طلب التفسير سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس أى جهة ذات شأن .

رابعاً : بالنسبة لتعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى يكون لكل ذى شأن أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا تعيين هذه الجهة ، ويترتب على تقديم الطلب وقف الدعاوى القائمة المتعلقة به حتى الفصل فيه . كما يجوز لكل ذى شأن أن يطلب من المحكمة الدستورية أن تفصل فى النزاع القائم بشأن تنفيذ حكمين متناقضين . ويكون لرئيس المحكمة أن يأمر بناء على طلب ذى الشأن بوقف تنفيذ الحكمين أو أحدهما حتى الفصل فى النزاع .

هذا ويشترط أن يوقع الطلب المقدم للمحكمة الدستورية العليا من محام مقبول للحضور أمام المحكمة الدستورية العليا أو عضو بإدارة قضايا الحكومة من درجة مستشار على الأقل حسب الأحوال وإلا كان الطلب غير مقبول .

المطلب الثانى

تقدير مشروع المحكمة الدستورية العليا

بالاطلاع على المذكرة الإيضاحية المرفقة بمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا نجد أن المشرع يرى أن إنشاء المحكمة الدستورية العليا التى نص عليها

الدستور الصادر فى سنة ١٩٧١ أصبح أمراً لازما إستكمالا للمؤسسات الدستورية التى يقوم عليها نظام الحكم فى البلاد ، توسيعا لنطاق الرقابة القضائية على التزام سلطات الدولة بأحكام الدستور فى سائر تصرفاتها . لتسير أمورها فى سند من هذه الأحكام . وإذا كان هذا هو قصد المشرع من إنشاء المحكمة الدستورية العليا فهل راعى ذلك فى نصوص المشروع المقترح بتكوينها وإختصاصاتها ؟

أجابت على هذا السؤال كل من الجمعية العمومية لنادى قضاة مصر ونقابة المحامين فى تقريرين قدما للمسئولين،للمطالبة بسحب مشروع القانونالمقترح بإنشاء المحكمة الدستورية العليا .كما تصدى لنقد هذا المشروع العديد منالكتاب فى مختلف الصحف مما ترتب عليه فى النهاية سحبه لاعادة دراسته .

وفيما يلى ملخص ما جاء فى تقريرى جمعية قضاه مصر ونقابة المحامين .

أولا: جمعية قضاة مصر(١)

أجتمعت الجمعية العمومية غير العادية لنادى قضاة مصر فى مساء الخميس ٩ فبراير سنة ١٩٧٨ . وناقشت مشروع قانون المحكمة الدستورية المقدم منوزارة العدل وانتهت فى شأنه إلى ما يلى :

سجلت الجمعية العمومية لنادى قضاة مصر أن مشروع القانون المذكور يعد انتكاسة لمبادىء الحرية والديمقراطية وسيادة القانون التى بدأ الشعب يتلمس عبيرها بعد طول قهر ومعاناة . كما يترتب عليه من إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات

(١) مجلة المحاماة العددان الأول والثانى السنة الثامنة والخمسون يناير / فبراير سنة ١٩٧٨ ص ١٨١ ، ١٨٢ .

التشريعية والتنفيذية والقضائية . فضـــلا عن أنه ينطوى على مخالفات جسيمة لأحكام الدستور واعتداء صارخ على إستقلال القضاء ويتضح ذلك فيما يلى :

١ — فمن حيث تشكيل المحكمة وفق هذا المشروع باختيار أعضائها بترشيح من وزير العدل وموافقة مجلس الشعب،وتوقيت تعيين هؤلاء الأعضاء لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد يسحب من المحكمة أى صفة قضائية . ويسبغ عليها الصفة السياسية ويخضع أعضاءها لأهواء التجديد ،وعدم التجـــديد وفى ذلك حرمان للمحكمة من الضمان الأساسى لاستقلالها .

٢ — تنطوى المادتان ٣٥ ، ٣٦ من هذا المشروع على اتجاهات بالغة الخطورة تقنن تدخلا سافرا من السلطة التنفيذية فى أعمال السلطة القضائية،وتهدر مبدأ حجية الأحكام الذى هو أحد الركائز الأساسية لاستقلال القضاة .

ويظهر ذلك فيما نصت عليه المادتان من منح وزير العدل ممثل السلطة التنفيذية سلطة الطعن فى الأحكام النهائية الصادرة من المحاكم — وفى تنفيذ هذه الأحكام النهائية بأمر من رئيس المحكمة،وفى عرض هذه القضايا على المحكمة الدستورية العليا للفصل فى موضوعها من جديد .

٣ — تنص المادة ٣٢ من المشروع التى قصرت تفسير النصوص التشريعية على المحكمة الدستورية العليا دون غيرها من المحاكم . وعلى رأسها محكمة النقض أختصاصها الأصيل تفسير النصوص التشريعية ،وتجعل أحكام هذه المحاكم خاضعة لتوجيه وإشراف ووصاية المحكمة الدستورية العليا ذات الصبغة السياسية ، وفى ذلك هدم للكيان القضائى من أساسه.وقد طالبت جمعية قناة مصر فى نهاية تقريرها بسحب المشروع وتشكيل لجنة من رجال القانون والقضاء فى مصـــر لإعداد مشروع آخر .

ثانياً : نقابة المحامين (١) :

بعد أن أجتمع مجلس نقابة المحامين وقام بدراسة مشروع المحكمة الدستورية العليا أصدر بيانا جاء فيه : —

أن المشروع لايحقق بأية حال الهدف من أدعاه ،وهو تثبيت دعائم المشروعية وضمان الرقابة الفعالة على التزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بأحكام الدستور فيما يصدر عنها من قواعد تشريعية وصيانة حقوق المواطنين وحرياتهم ، فان المشروع يتنافى مع الفهم الوارد فى نص المادة ١٧٤ من الدستور . ذلك أن المادة ١٧٤ سالفة الذكر تنص صراحة على أن المحكمة الدستورية العليا (هيئة قضائية مستقلة). فى حين أن المفهوم الذى سيطر على المشروع وعبر عنه السيد وزير العدل فى أكثر من مناسبة هو أن هذه المحكمة هيئة سياسية بحتة .

ويؤكد ذلك نص المادة الأولى من المشروع التى تقضى بأن المحكمة هيئة مستقلة، مغفلة بذلك صفة الهيئة القضائيـة عن المحكمة مخالفة بذلك أحكام الدستور .

كما يؤكد ذلك أيضاً الاسلوب السياسى البحت الذى حدده المشروع لتشكيل المحكمة، بحيث تتولى السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ووزير العدل) والسلطة التشريعية (مجلس الشعب) إختيار رئيس وأعضاء المحكمة دون أدنى مشاركة من السلطة القضائية .

وهذا السلوك فى تشكيل المحكمة سيجعل المعيار الغالب أن لم يكن المعيـار

---

(١) مجلة المحاماة العدد السابق ص ١٧٦ / ١٨٠ .

الأوحد هو المعيار السياسى البحت . وبتعبير آخر معيار الولاء للحزب الحاكم وقد تضمن بيان نقابة المحامين بالإضافة إلى ما سبق عدة إنتقادات أخرى منها :

١ — من حيث تشكيل المحكمة تضمن المشروع أسلوب تشكيلها وفيه إهدار لمبدأ الفصل بين السلطات بشكل صارخ،فقد نصت المادة ٦ من المشروع على أن يكون تعيين أعضائها بواسطة رئيس الجمهورية بناء على ترشيح وزير العدل وموافقة مجلس الشعب ، ومؤدى ذلك أن تختص السلطة التشريعية والتنفيذية باختيار أعضاء المحكمة . وهكذا يعيد المشروع اختصاص تشكيل المحكمة لذات الجهة التى تخضع لرقابتها .

٢ — عدم توافر الضمانات الخاصة بنزاهة المحكمة وحيادها ، لأن الاختصاصات الواسعة التى حددها للمشروع والمحكمة الدستورية العليا توجب أن تتوافر لهذه المحكمة أقصى قدر من الحيدة . وذلك يتوقف فى الأساس على طريقة إختيار رئيس المحكمة وأعضائها وعلى مدى الضمانات والحصانات المكفولة لأعضاء المحكمة . ولا يكفى أن يورد المشروع فى المادة ١٦ حكما يقضى بأن أعضاء المحكمة . غير قابلين للعزل ولا ينقلون إلى وظائف أخرى إلى برضائهم . ذلك أن أختيار رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية وأختيار أعضاء المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح وزير العدل وبموافقة مجلس الشعب كفيل فى ظروف بلادنا ، وفى إطار النظرة إلى المحكمة الدستورية العليا على إعتبار أنها هيئة سياسية بحتة أن تتحكم فى الإختيار الطابع الحزبى الذى مارسه أغلبية مجلس الشعب التى تنتمى إلى حزب واحد هو الحزب الحاكم . بمعنى أن الحزب الحاكم هو الذى سوف يتحكم فى اختيار أعضاء المحكمة ، ومن جهة

أخرى فإن الضمانات المنصوص عليها فى المادة ١٦ يهدرها حكم المادة السابقة التى تنص على : —

يكون تعيين رئيس المحكمة وأعضائها لمدة ٥ سنوات قابلة للتجديد . أن هذا التوقيت العضوية يهدم من الأساس مبدأ عدم القابلية للعزل أو النقل، وبالتالى يتنافى مع استقلال المحكمة وحيدتها . ذلك أن إعطاء السلطة التنفيذية والتشريعية صلاحية تجديد العضوية يجعل استمرار رئيس المحكمة وأعضائها فى مناصبهم رهين برضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وإذا أضفنا إلى ما تقدم مجموعة الامتيازات التى منحتها المواد ١٨ و١٩ و٢٤ من المشروع لرئيس المحكمة وأعضائها والتعاقد بعـــدم التقيد بسن التقاعد والمرتب وبدل التمثيل للمعاش والأجازات ومدد الخدمة الاضافية المحسوبة فى المعاش والمكافأة ، أن تولد مخاطر التأثير على نفسية أعضاء المحكمة واتجاهاتهم . إن هذا الوضع بالغ الخطورة ، إذ من شأنه إهدار إستقلال المحكمة العليا وتجريد أعضائها من الضمانات الفعالة وبالحيدة المطلوبة ويهدد بأن تتحول المحكمة الدستورية العليا إلى محكمة سياسية فى يد السلطة الحاكمة .

أ — حول سلطة التفسير :

١ — نصت المادة ٢٨ من المشروع على أن يكون للمحكمة سلطة تفسير للسلطة التشريعية بمـا فى ذلك نصوص الدستور وتغافل المشروع أنه لا يجوز تفسير نصوص الدستور إلا بذات الأداة التى وضع بها الدستور :

٢ — إن قصر اختصاص تفسير القوانين على المحكمة الدستورية العليا من شأنه الافتئات على وظيفة السلطة القضائية، ويحول مهمة القاضى الدعوى إلى التطبيق الآلى للقانون والتفسيرات الملزمة الواردة آلية من المحكمة الدستورية العليا .

إن المشروع بذلك ينزع أيضا من محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا اختصاصها الأصيل بالرقابة على سلامة تطبيق وتفسير وتأويل القانون .

٣ — إن الهدف الأساسى الذى استهدف المشروع من عقد سلطة تفسير القوانين للمحكمة الدستورية العليا هو الحصول على تفسيرات ملزمة من هذه المحكمة تتفق مع اتجاهات السلطات الحاكمة . وتقطع الطريق على الهيئات القضائية كما حدث بالفعل فى مناسبات عديدة مؤخراً وفى السنوات الماضية ، حيث استغلت السلطة التنفيذية إختصاص المحكمة العليا فى التفسير لإصدار تفسير ملزم فى بعض المنازعات المطروحة أمام القضاء قبل صدور الحكم فيها ، ولعل أبلغ دليل على ذلك أن المشروع قصر طلب التفسير على السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وحدها دون المواطنين ، فالمادة ٢٧ من المشروع تحدد الجهات التى يحق لها طلب التفسير فتقول :

« ويقدم طلب التفسير من وزير العدل سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس أية جهة ذات شأن » .

ومما يزيد الأمر خطورة أن قرار المحكمة بتفسير التشريع يصدر فى غيبة الخصوم . وبعد الاستماع إلى وجهة نظر واحدة هى وجهة نظر الجهة طالبة التفسير مما ينطوى عليه إخلال خطير بحق الدفاع الذى كفله الدستور .

ب — حول الرقابة على دستورية القوانين :

وفى مجال تحديد اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين ضيق المشروع من حق المواطنين فى الطعن بعدم الدستورية بطريق الدعوى الأصلية

واشترط أن يتم الطعن عن طريق الدفع أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي ، وبشرط أن ترى المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى ولازم للفصل بين النزاع .

كما أن المشروع يفرض تكاليف مالية باهظة على المواطن الذي يرغب في الطعن بعدم الدستورية .

وفى حين تجيز المادة ٦٢ إعفاء المواطن من الرسم كله أو بعضه ، إذا ثبت عجز المواطن عن الدفع ، بقرار من رئيس هيئة المفوضين جاءت صياغة المادة ٦١ من المشروع على نحو يحرم من رغب في الدفع بعدم الدستورية من حقه فى طلب الإعفاء إذ نصت على أن :

« يؤدى الرسم والكفالة كاملين عند إبداء الدفع بعدم الدستورية » .

حول الرقابة على الأحكام القضائية :

ابتدعت المادة ٣٥ من المشروع إختصاصاً جديداً للمحكمة الدستورية العليا لم ينص عليه الدستور .

ذلك أن المادة تجيز لوزير العدل أن يطعن أمام المحكمة الدستورية العليا فى الأحكام غير القابلة للطعن إذا صدرت بالمخالفة للدستور أو لأحكام قانون المحكمة الدستورية العليا .

وتجيز المادة لرئيس المحكمة الدستورية العليا أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه حتى الفصل فى الطعن .

وهذا الاختصاص بالغ الخطورة إذ أنه يفرض صورة كريهة من الوصاية

على السلطة القضائية ويعتمد هذه الوصاية لوزير العدل ولهيئة يريدها المشروع هيئة سياسية بحتة ، إن هذا الاختصاص مؤداه :

١ — تقويض دعائم استقلال القضاء إذ يعطى للسلطة التنفيذية ووزير العدل سلطة الاعتراض على الأحكام القضائية النهائية الأمر الذى يعتبر تدخلا فى أعمال السلطة القضائية يحظره نص المادة ١٦٦ من الدستور .

٢ — إن هذه السلطة الممنوحة لوزير العدل تعتبر إمتدادا وتوسيعا للسلطة الاستثنائية المحدودة المعقودة لرئيس الجمهورية فى قانون الطوارىء ، والخاصة بالاعتراض على قرارات محاكم أمن الدولة بالإفراج عن المحبوسين احتياطيا .

٣ — إن هذا الاختصاص يهدر مبدأ حجيه الأحكام القضائية النهائية ويبتدع درجه تقاضى جديدة تعلو حتى على محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا .

٤ — إن المشروع يعطى فى المادة ٣٥ والمادة ٣٩ سلطة واسعة لرئيس المحكمة الدستورية العليا إذ تجيز له بقرار منفرد يصدره ، وقف تنفيذ أحكام القضاء النهائيه . وبموجب هذه السلطة يحق لرئيس المحكمة الدستورية العليا منفردا وبغير إخطار الخصوم أن يوقف تنفيذ حكم صادر من دائرة محكمة النقض أو المحكمة الادارية العليا وذلك بناء على طلب السلطة التنفيذية التى تكون عادة خصما فى الدعوى .

لكل هذه الأسباب والعيوب التفصيلية العديدة الأخرى الواردة فى المشروع قرر مجلس نقابة المحامين :

مطالبة الحكومة بسحب مشروع القانون المقدم منها من اللجنة التشريعية لمجلس الشعب ، نظرا لتعارض المشروع فى جوهره وتفصيلاته مع أحكام الدستور .

المطلب الثالث

المحكمة الدستورية العليا

قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩

رأينا فى المطلبين السابقين كيف أن مشروع المحكمة الدستورية العليا الذى قامت بإعداده وزارة العدل، قد تم سحبه بعد أن وجهت إليه الانتقادات من جانب الهيئات القانونية والقضائية . واستمر العمل بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ والخاص بالمحكمة العليا إلى أن صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، والذى تضمن إنشاء المحكمة الدستورية العليا المعمول به حاليا . وفيما يلى نعرض لما تتضمنته نصوص هذا القانون من أحكام تتعلق بتشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية العليا وكذلك الاجراءات التى يجب إتباعها أمامها .

أولا : تشكيل المحكمة :

كان المشرع حريصا على تلافى النقد الذى وجه إلى مشروع المحكمة الدستورية العليا الذى تم سحبه بخصوص عدم تضمنه النص على أن المحكمة الدستوية هيئة قضائية، بما وقر فى الذهن أنها هيئة سياسية وليست قضائية . ولذلك جاء القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ فنص فى المادة الأولى من الباب الأول على أن « المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية ومقرها مدينة القاهرة » .

وجاء فى المادة الثالثة من القانون السالف الذكر بأن المحكمة تؤلف من رئيس وعدد كاف من الأعضاء ، وتصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء ويرأس جلساتها رئيسها أو أقدم أعضائها .

وبالنسبة لتعيين أعضاء المحكمة،فقد نصت المادة الرابعة على أن يشترط فيمن يعين عضوا أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتـــولى القضاء طبقا لأحكام قانون السلطة القضائية ، وألا تقل سنه عن خمس وأربعين سنة ميلادية . والقانون فى هذه الخصوصية يخالف المشروع السابق . فقد كان المشروع يقيد الشخص المرشح لعضوية المحكمة بمدة خبرة لاتقل عن ثلاثين سنة فى العمل القانونى فى حين أن القانون قيد العضو ببلوغ سن الخمس والاربعين سنة ، وكان الأولى الأخذ بمبدأ الخبرة القانونية التى تضمنها المشروع بدلا من السن .

هذا وقد نصت المادة المذكورة بأن يصـــير اختيار الأعضاء من بين الفئات الآتية :

١ — أعضاء المحكمة العليا الحاليين .

٢ — أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل .

٣ — أساتذة القانون الحاليين والسابقين بالجامعات المصرية ممن أمضوا فى وظيفة أستاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل .

٤ — المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة على الاقل .

وطبقا لنص المادة الخامسة من القانون يكون تعيين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية،فى حين يعين العضو بقرار أيضا من رئيس الجمهورية ولكن بعد أخذ رأى المجلس الاعلى للهيئات القضائية . على أن يكون هذا العضو مختارا من بين اثنين يرشح أحدهما بواسطة الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الثانى بواسطة رئيس

المحكمة . ومع أن القانون أجاز تعيين أعضاء المحكمة من خارج الهيئات القضائية إلا أنه قيد ذلك بوجوب أن يكون ثلثا عدد أعضائها على الاقل من بين أعضاء الهيئات القضائيه .

وقد أحاط للقانون أعضاء المحكمة بضمانات توفر لهم الحيدة والاستقلال فى عملهم وذلك بالنص فى المادة الحادية عشر عن عدم قابليتهم للعزل أو النقل إلى وظائف أخرى إلا بعد أخذ موافقتهم . وبعد أن كان المشروع سالف الذكر ينص على عدم تقيد الاعضاء بسن التقاعد (١) نصت المادة الرابعة عشرة من القانون على سريان الاحكام الخاصة بتقاعد مستشارى محكمة النقض على أعضا المحكمة .

وبعد أن كان المشروع السابق ينص على أن هيئة المفوضين تتكون من عدد من الاعضاء المنتدبين بواسطة رئيس المحكمة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد جاء القانون وجعل هذه الهيئة مكونة من أعضاء من المستشارين والمستشارين المساعدين يعينون لدى المحكمة بنفس الشروط المطلوب توافرها فى أعضاء المحكمة أنفسهم . وفى هذا يكون القانون قد وفر لاعضاء هيئة المفوضين الضمان الكافى لمباشرة عملهم باطمئنان وحيدة بعد أن كانوا عرضة لفقد وظيفتهم عن طريق انتدابهم أو عدم تجديد هذا الانتداب .

ثانيا : اختصاصات المحكمة :

وردت هذه الاختصاصات فى الباب الثانى من القانون حيث نصت المادة ٢٥ منه على أن المحكمة الدستورية العليا تختص دون غيرها بما يأتى :

---

(١) مادة ١٨ من المشروع .

أولا : الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح .

ثانيا : الفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل أحدهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها .

ثالثا : الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أى جهة من جهات القضاء ، أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها .

وفى مجال التفسير يكون للمحكمة اختصاص تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعيـة والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقـا لاحكام الدستور وهذا مانصت عليه المادة السادسة والعشرين من القانون .

ثالثا : الاجراءات أمام المحكمة :

وردت الاجراءات التى يجب اتباعها أمام المحكمة الدستورية العليا فى الفصل الثانى من الباب الثانى من القانون ، وقد نصت (المادة ٢٨) على أن تسرى على قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات التى تقدم إلى المخكمة الاحكام المقررة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية بمـا لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والاوضاع المقررة أمامها .

وبالنسبة للاجراءات التى يجب اتباعها لكى تتولى المحكمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح فإنها تكون طبقا لمادة ٢٩ كالآتى :

ا — إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحـــة لازم للفصل فى

النزاع ، أوقفت الدعوى وأحالت الاوراق بغير رسوم إلى المحكمه الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية .

ب — إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى أجلت نظر الدعوى ، وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا ، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن .

هذا ويجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا أو صحيفة الدعوى المرفوعة إليها بيان النص التشريعى المطعون بعدم دستوريته والنص الدستورى المدعى بمخالفته ، وأوجه المخالفة (م ٣٠) .

وبالنسبة للفصل فى تنازع الاختصاص يكون لكل صاحب شأن أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا تعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى ، ويجب أن يبين فى الطلب المقدم موضوع النزاع وجهات القضاء التى نظرته ، وما اتخذته كل منها فى شأنه . هذا وتوقف الدعاوى القائمة المتعلقة بالنزاع موضوع الطلب حتى يتم الفصل فيه (م ٣١) .

وفيما يتعلق بطلبات الفصل فى النزاع القائم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين يكون لصاحب الشأن أن يطلب من المحكمة الدستورية العليا الفصل فى النزاع ، ويجب أن يتضمن الطلب النزاع القائم حول التنفيذ ووجه التناقض بين الحكمين ، ويكون لرئيس المحكمة أن يأمر بناء على طلب صاحب الشأن بوقف تنفيذ الحكمين أو أحدهما حتى الفصل فى النزاع (م ٢٢) .

وأما بالنسبة لحالات التفسير فيكون تقديم طلب التفسير قاصرا على وزير

العدل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الشعب أو المجلس الاعلى للهيئات القضائيه . ويجب أن يوضح فى طلب التفسير النص التشريعى المراد تفسيره والخلافات التى أثارها فى التطبيق ومدى أهميته التى تستدعى تفسيره تحقيقاً لوحدة تطبيقه (م ٣٣) .

ويشترط القانون أن توقع الطلبات وصحف الدعوى المقدمة للمحكمة من محام مقبول للحضور أمامها أو عضو بدرجة مستشار على الأقل من إدارة قضايا الحكومة حسب الاحوال (م ٣٤) ويقوم قلم الكتاب بقيد قرارات الإحالة والطلبات الواردة للمحكمة فى يوم ورودها فى سجل خاص لذلك . ثم يقوم قلم الكتاب بإعلان ذوى الشأن عن طريق قلم المحضرين بالقرارات أو الطلبات سالفة الذكر فى مدى ١٥ يوما من تاريخ القيد . وتعتبر الحكومة من ذوى الشأن فى الدعاوى الدستورية (م ٣٥) .

ويكون لكل من تلقى إعلانا بقرار إحالة أو بدعوى أن يودع قلم كتاب المحكمة خلال ١٥ يوما من تاريخ إعلانه مذكرة بملاحظاته، ومرفق بها المستندات. كما يكون لخصمه الرد على ذلك بمذكرة ومستندات خلال الخمسة عشرة يوما التالية لإنتهاء الميعاد السابق . فإذا استعمل الخصم حقه فى الرد كان للأول أن يعقب بمذكرة خلال الخمسة عشر يوما التالية (م ٣٨) . على أن يقوم قلم الكتاب بعرض ملف الدعوى أو الطلب على هيئة المفوضين فى اليوم التالى لإنقضاء المواعيد السابق ذكرها (م ٣٩) وتودع هيئة المفوضين بعد تحضير الموضوع تقريرا تحدد فيه المسائل الدستورية والقانونية المثارة ورأى الهيئة فيها مسببا (م ٤٠) . وعلى رئيس المحكمة ان يحدد خلال اسبوع من إيداع التقرير تاريخ الجلسة التى تنظر فيها الدعوى او الطلب ، ويخطر قلم الكتاب ذوى الشأن بهذا التاريخ بكتاب

مسجل بعلم وصول ويكون ميعاد الحضور ١٥ يوما على الاقل. وفى حالة الضرورة وبناء على طلب ذوى الشأن يجوز لرئيس المحكمة ان يأمر بتقصير الميعاد إلى ما لا يقل عن ثلاثة ايام (م ٤١) . وتحكم المحكمة فى الدعاوى والطلبات المعروضة امامها بغير مرافعة . وإذا رات ضرورة المرافعة الشفويه يكون لها سماع محامى للخصوم وممثل هيئة المفوضين .

وللمحكمة ان ترخص لمحامى الخصوم وهيئة المفوضين فى إيداع مذكرات تكميلية فى المواعيد التى تحددها .

رابعا : صدور الحكم واثره :

تصدر المحكمة الدستورية احكامها وقراراتها باسم الشعب (م ٤٦) . تتصل من تلقاء نفسها فى جميع المسائل الفرعية (م ٤٧) . وتكون احكامها وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن (م ٤٨) ويكون اثر الاحكام والقرارات الصادرة فى الدعاوى الدستورية فيما يتعلق بالتفسير ملزما لجميع سلطات الدولة وللكافة . على ان تنشر هذه الاحكام والقرارات فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال ١٥ يوما على الاكثر من تاريخ صدورها (م ٤٩) .

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانونى او لائحى عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم . وفى حالة ما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلق بنص عقابى فإن الاحكام الصادرة بالإدانة بناء على ذلك النص تعتبر كأن لم تكن . ويقع على رئيس هيئة الموضعين واجب تبليغ النائب العام فور النطق به لاتخاذ اللازم (م ٤٩) .

الباب الرابع

الدستور المصرى

دستور سنة ١٩٧١

الفصل الأول

المبادىء الأساسية للدستور الدائم

المبحث الاول

المبادىء القومية والاجتماعية

تتمثل المبادىء القومية والاجتماعية التي تتضمنها نصوص دستور مصر الدائم فيما يلى :

١ — الوحدة القومية العربية

أكد الدستور فى أكثر من موضع أن الشعب المصرى جزء من الأمة العربية وأن الوحدة الشاملة هى أمل هذه الأمة . فقد جاء فى مقدمة الدستور « الوحدة أمل أمتنا العربية ، عن يقين بأن الوحدة العربية نداء تاريخ ودعـــوة مستقبل وضرورة مصير ، وأنها لا يمكن أن تتحقق إلا فى حماية أمة عربية قادرة وردع أى تهديد مهما كان مصدره ، ومهما كانت الدعاوى التى تسانده » . وجاء فى المادة الأولى من الدستور « . . . والشعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة » .

٢ — القيم الروحية للمجتمع

أبرز الدستور أهمية القيم الروحية لمجتمعنا المصرى وعلى ضرورة الإبتعاد عن العوامل المادية . فنصت المادة الثانية على أن « الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية » ومبادىء الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى

التشريع » (١) . ونصت المادة التاسعة على أن « الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق والوطنية » ونصت المادة ١٩ على أن « التربية الدينية مادة أساسية فى مناهج التعليم العام » .

وقد وضع الدستور على عاتق الدولة واجبا بكفالة القيم والمحافظة عليها ، فقضت المادة ٩ فقرة ٢ على أن « تحرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية ومايتمثل فيه من قيم وتقاليد مع تأكيد هذا الطابع وتنميته فى العلاقات داخل المجتمع » كما نصت المادة ٤٦ على أن « تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية » .

٣ — تحالف قوى الشعب العاملة

جاء بمقدمة الدستور ما يأتى « أن صيغة تحالف قوى الشعب العاملة ليست سبيلا للصراع الاجتماعى نحو التطور التاريخى ، ولكنها فى هذا العصر الحديث ومناخه ووسائله صمام أمن يصون وحدة القوى العاملة فى الوطن ، ويحقق إزالة المتناقضات فيما بينها فى التفاعل الديمقراطى » .

وقد وقع على عاتق الشعب حماية الوحدة الوطنية حيث أنه صاحب السيادة وحيث أنه مصدر السلطات وهذا مانصت عليه المادة الثالثة من الدستور .

ولقد كان الدستور ينص فى مادته الخامسة قبل تعديلها على أن تحالف قوى الشعب هو مسئولية الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان يعتبر التنظيم السياسى الوحيد .

---

(١) هذه المادة معدلة بقرار مجلس الشعب بتعديل الدستور بجلسته المنعقدة فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ وكان نصها كالآتى : « الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية ، ومبادىء الشريعة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع » .

ولقد إنتقدنا هذه المادة وطالبنا بالغائها (١) .

وفعلا قام بوضع نص جديد للمادة الخامسة كالآتى : « يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعـــدد الأحزاب ، وذلك فى إطار المقومات

---

(١) كانت المادة الخامسة من الدستور تنص قبل تعديلها على الآتى :

« الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية . وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديمقراطية والإشتراكية ، وفى متابعــة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته ، ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومة .

ويؤكد الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسى الذى تباشره تنظيماته بين الجماهير وفى مختلف الأجهزة التى تضطلع بمسئوليات العمل الوطنى .

ويبين النظام الاساسى للاتحاد الاشتراكى العربى شروط العضوية فيــه وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالاسلوب الديمقراطى ، على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين فى المائة على الأقل » .

وفى نقدنا لهذه المادة قلنا بأنه :

وفى رأينا إن هذه المادة أمن الدستور قد أستنفذت هدافها وأصبح من الواجب إلغائها . ذلك أن ماجاء بمضمونها من أفكار ومبادىء قصد المشـــرع الدستورى إرساءها فى المجتمع المصرى ربما كانت توجب ضرورة التقريب بين طبقات الشعب وإذابة الفروق بينهم وخاصة فى مرحلة الإنتقال من النظام الرأسمالى إلى النظام الاشتراكى .

والمبادىء الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور . وينظم القانون الأحزاب السياسية »(١) .

وعلى هذا أصبح تكوين الأحزاب طبقا لهذا النص معدما به وفقا للقانون . وانتهى الحكم بنظام الحزب الواحد . وأصبحت مسئولية تحالف قوى الشعب تقع على الأحزاب السياسية القائمة ، مستخدمة فى ذلك برامجها الحزبية .

= ولكن بعد أن تمت عملية التحويل الإجتماعى الاقتصادى وبعد أن اختفت الفروق الطبقية وأصبحت جميع القوى القومية متحالفة فإنه لايكون هناك ضرورة تضمين الدستور مثل هذا النص .

ولقد كانت عضوية الاتحاد الاشتراكى العربى العاملة أحد الشروط التى يجب توفرها لمن يرغب فى ترشيح نفسه فى الانتخابات العامة ، ولقد كان هذا القيد يمثل حظرا حقيقيا على الأفراد فى ممارسة أحد الحقوق العامه التى كفلها الدستور خاصة وأن الاتحاد الاشتراكى كان يملك سلطة إسقاط عضويته العاملة عن العديدين وبالتالى كانوا يحرمون من مزاولة حقوقهم السياسية .

وقد تم تصحيح هذا الوضع الخاطىء بصدور القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ والذى نص على إلغاء اشتراط العضوية العاملة فى الاتحاد الاشتراكى العربى فى الترشيح لعضوية التنظيمات الشعبية والجماهيرية وتولى بعض الوظائف .

أنظر مؤلفنا المبادىء العامة فى النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٨٠ ص ١٤٤ – ١٤٦ .

(٢) عدلت هذه المادة بقرار مجلس الشعب بتعديل الدستور بجلسته المنعقدة فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ .

٤ — المقاومات الأساسية للمجتمع

لم يقتصر الدستور على تقريـــر مظاهر الديمقراطية الأساسية أى الحقوق والحريات التقليدية ولكنه خصص الباب الثانى لمظاهر الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية تحت عنوان « المقومات الأساسية للمجتمع » .

ا — التضامن الاجتماعى :

أكدت المادة السابعة من الدستور على أن المجتمع المصرى يقوم على التضامن الاجتماعى . فالشعب المصرى لاينقسم إلى طبقات متصارعة ، والدستور لايعبر عن مصالح طبقة دون أخرى إنما يعبر عن متطلبات الشعب بأجمعه .

ولما كانت الفوارق الضخمة بين أفراد الشعب من شأنها أن تدفع إلى التفاخر والصراع بين الطبقات ، فقد نصت المادة الرابعة من الدستور على أن « الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات ، وألقت المادة الثامنة إلتزاما على عاتق الدولة بأن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين .

ب — رعاية الأسرة :

نص الدستور على بعض القيم الاجتماعية والخلقية التى تكفل الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما هو سائد فيها من قيم وتقاليد . فنصت المادة التاسعة على أن « الأســـرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق والوطنية وتحرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد ، مع تأكيد هذا الطابع وتنميته فى العلاقات داخل المجتمع المصرى » .

ونصت المادة العاشرة على أن يدخل فى مفهوم رعاية الأسرة التزام الدولة بأن تكفل حماية الأمومة والطفولة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم .

ولما كانت المرأة هى نصف المجتمع ، ولما كانت المجتمعات إنما تتقدم بالعمل الذى يقدمه القادرون على العمل وفيه مساهمة فى الإنتاج ، فإنه من غير المعقول أن يتقدم مجتمعنا وينتج ويزدهر بعمل نصف أفراده دون النصف الآخر . ولما كانت المرأة قد عانت عصورا من الظلم فقد عمد الدستور إلى النص فى المادة ١١ على أن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ، ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية ، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية .

حـ — العمل :

إن قيمة العمل فى مجتمع اشتراكى تقصر انجازاته ، ويقصر واقعة عن آماله ، تسمو أن تكون مجرد حق للأفراد أو مجرد واجب عليهم ، فهو حق وواجب فى آن واحد ، وهو فى ذلك شرف لمن يضطلع به . وتجاوبا مع هذه الأفكار عن العمل نصت المادة ١٣ من الدستور على أن « العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع ولا يجوز فرض أى عمل جبرا على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل » .

المبحث الثانى

سيادة القـــانون

لاحظ المشرع الدستورى بحق ان اغلب اجهزة الدولة فى السنوات الاخيرة قد انحرفت عن التزام القانون. وكانت هذه الاجهزة تمثل التهديد المستمر لحريات وأمن المواطنين بدلا من ان تسهر على حماية هذه الحريات. لذلك حرص الدستور على التأكيد على مبدا سيادة القانون ونص عليه وخصص الباب الرابع لتقرير هذا المبدأ وضمانات تطبيقه وما يترتب عليه من نتائج .

وقد جاء بوثيقة إعلان الدستور « انسيادة القانون ليستضمانا مطلوبا لحرية الفرد فحسب ، ولكنها الاساس الوحيد لمشروعية السلطة فى نفس الوقت » .

ونصت المادة ٦٤ على ان « سيادة القانون اساس الحكم فى الدولة » ، واكدت المادة ٦٥ هذا المعنى بقولها « تخضع الدولة للقانون » .

وحتى يتحقق مبدا سيادة القانون فى واقع الحياة العملية لابد من ان تتوافر ضمانات تكفل تطبيقه . وندرس هذه الضمانات فى المطالب التالية :

المطلب الاول

استقلال القضاء وحصانته

إن وجود قضاء مستقل لا يتأثر بغير ما يمليه عليه ضميره هو اهم ضمانة لتطبيق مبدا سيادة القانون . فالافراد إذا تعرضوا لاعتداء على حرياتهم من إحدى سلطات الدولة فليس امامهم إلا القضاء يلجأون إليه طلباً للعدل . فإن لم يكن هذا القضـــاء مستقلا محصنا لا يخشى ان يتعرض للانتقام او البطش إذا

ما أدان فى أحكامه إحدى سلطات الدولة أو إحدى هيئات الحكم ، إن لم يكن القضاء مستقلا محصنا إنهارت الضمانة الأساسية لمبدأ سيادة القانون . لذلك فقد حرص الدستور على تأكيد استقلال القضاء وحصانته ، فنصت الفقرة الثانية من المادة ٦٥ على أن « استقلال القضاء وحصانته ضمانات أساسيان لحماية الحقوق والحريات » .

المطلب الثانى

كفالة حق التقاضى للمواطنين

لاحظ المشرع الدستورى أن السلطة التنفيذية عمدت فى السنوات الأخيرة إلى إستصدار العديد من التشريعات التى تحرم القضاء من سلطة نظر بعض أنواع الدعاوى بغرض تحصين بعض أعمالها وتصرفاتها من رقابة القضاء ، ولما كانت مثل هذه التشريعات تمثل إهداراً لمبدأ سيادة القانون ، إذ تستطيع السلطة التنفيذية أن تأتى من الأعمال ما قد يكون مخالفا للقانون وهى مطمئنة إلى أن الأفراد لن يستطيعوا الإلتجاء إلى القضاء للحصول على أحكام لصالحهم ضد تعسف أو تحكم السلطة . لذلك نصت المادة ٦٨ على أن « التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا . ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى عن رقابة القضاء » .

وبناء على هذا النص الدستورى صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ فى شأن موانع التقاضى التى كان منصوصا عليها فى العديد من القوانين كقانون الاصلاح الزراعى وقانون الرسوم القضائية وقوانين العمل والتأمينات الاجتماعية وغيرها .

المطلب الثالث

إلزام سلطات الدولة بتنفيذ الأحكام القضائية

كذلك لاحظ المشرع الدستورى ما درجت عليه بعض الجهات الادارية فى الدولة من الامتناع عن تنفيذ أحكام نهائية صادرة ضدها لصالح المواطنين ، وبالرغم من أن المادة ٢٣ من قانون العقوبات تعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومى استغل سلطة وظيفته فى تنفيذ الأحكام القضائية . إلا أن النص كان معطلا تقريبا لأن قانون الاجراءات الجنائية يستلزم إذن النائب العام لرفع الدعوى الجنائية على الموظف العمومى . ولما كان الامتناع عن تعطيل الأحكام غالبا ما يكون بأمر الوزراء وكبار المسئولين فقد كان يتعذر الحصول على إذن رفع الدعوى ضد المسئولين عن تعطيل الأحكام .

لذلك ولاعطاء الفاعلية للضمانتين السابقتين فقد نصت المادة ٧٢ من الدستور على أن « تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين فى جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة ، وتطبيقا لهذا النص صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ بتعديل المادة ٦٣ من قانون الاجراءات الجنائية بحيث أصبح للمحكوم له الحق فى رفع الدعوى الجنائية مباشرة دون التوقف على إذن النائب العام .

المبحث الثالث

الحريات والحقوق والواجبات العامة

خصص الدستور الباب الثالث منه للحريات والحقوق والواجبات العامة ،

وقد تضمنت نصوص المواد من رقم ٤٠ إلى ٧٧ وكذلك المادتان ٦٢ ، ٦٣ بيان تفصيلى بهذه الحريات والحقوق سواء كانت حريات وحقــوق شخصية أو سياسية .

فنصت المادة ٤٠ على أن المواطنين لدى القـــانون سواء . وبالتالى يكونون متساويين فى كل ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات دون أى تميز بينهم فى ذلك بسبب من الأسباب كالجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

كذلك نصت المادة ٤١ على أن "حرية الشخصية حق طبيعى. يجب عدم المتساس بها ، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو تقييد حريته بأى قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو من النيابة العامة طبقاً لأحكام القانون . كما أن القانون أيضاً هو الذى يحدد الحبس الاحتياطى .

وقد أوردت المادة ٤٢ طريقـة معاملة الشخص الذى يقبض عليه أو تقيد حريته طبقاً لأحكام المادة السابقة فنصت على أن كل مواطن يقبض عليه أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الانسان . ولا يجوز إيذاؤه بدنيا أو معنويا كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الاماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون .

وكل قول يثبت أنه صدر من مواطن تحت وطأة شىء مما تقـدم أو التهديد بشىء منه يهدر ولا يعول عليه .

هذا وقد أضافت المادة ٤٣ نوعا جديداً من الحصانة لكيان الانسان المادى والنفسى وذلك بأن حرمت إجراء أى تجربة طبية أو علمية على إنسان بغـــير رضائه الحر ،

وكما كفل المشرع الدستورى حماية جسد المواطن ونفسيته كذلك حرص على تأكيد الحماية للمواطن فى ممارسته لحياته الخاصة .

فقد نصت المادة ٤٤ على أن للمسكن حرمة ولا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب وفقاً لاحكام القانون .

كما نصت المادة ٤٥ على أن الحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون مثل المراسلات البريدية والبرقية والتلغرافية والتليفونية وغيرها من وسائل الاتصال وسريتها مكفولة ولا يجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب وفقاً لاحكام القانون .

ونصت المادة ٤٦ على أن الدولة تكفل حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينيـــة .

وقد تضمنت نصوص المواد ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ حريات الرأى والاعلام والبحث العلمى والادبى .

فنصت المادة ٤٧ على أن حرية الرأى مكفولة ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو غير ذلك من رسائل التعبير فى حدود القانون والنقد الذاتى ، وقد رأى المشرع أن النقد البناء ضمان لسلامة بناء الوطن .

والرقابة على الصحف محظورة وانذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الادارى محظور ، ويجوز استثناء فى حالة الطوارق أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة فى الامور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الامن القومى وذلك كله وفقاً للقانون .

ونصت المادة ٤٩ على أن الدولة تكفل للمواطنين حرية البحث العلمى والإبداع الادبى والفنى والثقافى وتوفر وسائل التشجيع اللازمة لتحقيق ذلك .

وقد خول الدستور للمواطنين حرية الإقامة فى المكان الذى يروق لهم على أرض الوطن . ونصت المادة ٥٠ على أنه لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الإقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال التى يحددها القانون . بل أن للمواطن طبقاً للمادة ٥٢ حق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج .

كذلك نصت المادة ٥٤ من الدستور على حق المواطنين فى الاجتماع الخاص على أن يكون هذا الاجتماع فى هدوء وبدون حمل سلاح ودون حاجة إلى إخطار سابق ، كما حرم الدستور على رجال الأمن فى حضور هذه الاجتماعات الخاصة . كذلك يباح عقد الاجتماعات العامة والمواكب فى حدود القانون .

وأما المادة ٥٥ فقد تضمنت حق المواطنين فى الجمعيات على الوجه المبين فى القانون على أن يحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكرى .

ونصت المادة ٥٦ على إنشاء النقابات والاتحادات على نظام ديمقراطى .

وبعد أن ضمن المشرع الدستورى النصوص السابق ذكرها هذه الحريات والحقوق العامة أورد فى المادة ٥٧ من الدستور جزاء إنتهاك أى واحدة منها فنصت المادة المذكورة على أن « كل إعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة لإسقاط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم وتكفل الدولة تعويضاً عادلا لمن وقع عليه الاعتداء » .

وأما الحقوق السياسية للمواطن فقد وردت فى المادة ٦٢ التى نصت على أن للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقـــا لأحكام

القانون ، وقد أعتبر المشرع الدستورى مساهمة المواطن فى الحياة العامة واجبا وطنياً . وكذلك نصت المادة ٦٣ من الدستور على حق كل فرد فى مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه .

هذا فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة ومما لا شك فيه أن هذه الحقوق والحريات التى خولها الدستور للمواطن يقابلها واجبات والتزامات يجب عليه أن يؤديها ويلتزم بها وهو ما تضمنته نصوص المواد من ٥٨ إلى ٦١ ، فنصت المادة ٥٨ على أن الدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس والتجنيد إجبارى وفقاً للقانون .

كما نصت المادة ٥٩ على أن حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطنى .

ونصت المادة ٦٠ على أن الحفاظ على الوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واجب على كل مواطن .

وأخيراً نصت المادة ٦١ على أن أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون .

الفصل الثانى

الملامح الأساسية لنظام الحكم فى ظل الدستور الحالى الصادر عام ١٩٧١

من دراسة نصوص دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١ يمكننا استخلاص الملامح الأساسية لنظام الحكم .

وإذا نظرنا إلى ما جاء في نصوص الدستور ، الفصل الثانى تحت عنوان السلطة التشريعية — مجلس الشعب — ، وكذلك الفصل الثالث تحت عنوان السلطة التنفيذية ، نجد أن المشرع الدستورى يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات مع تحقيق التعاون والتوازن بينها .

ودليلنا على ذلك ما نصت المادة ٨٦ على أن مجلس الشعب هو الذى يتولى سلطة التشريع كما قضت المادة ١٣٧ على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية كذلك يبدو التعاون فى أمثلة منها بالنسبة لتدخل السلطة التنفيذية فى اعمال السلطة التشريعيه ، ما نصت عليه المادة ٨٧ من جواز تعيين رئيس الجمهورية عددا من

(*) هناك أمثلة أخرى منها مادة ١١٢ التى تخول لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها والمادة ١٣٢ التى تقرر أن يلقى رئيس الجمهورية بيانا عند انفتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب والمادة ١٣٤ التى تجيز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، أن يكونون أعضاء فى مجلس الشعب وكذلك المادة ١٣٥ التى تفرض على المجلس أن يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء كلما طلبوا الكلام .

الأعضاء فى مجلس الشعب يزيد على عشرة اعضاء . والمادة ١٠١ التى تخول لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الشعب للانعقاد للدور العادى، وكذلك دعوته لإجتماع غير عادى (م ١٠٢) كما خولت المادة ١٠٩ لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين.
وأما بالنسبة لتدخل السلطة التشريعية فى اعمال السلطة التنفيذية ، فإن الأسئلة عديدة . منها ماجاء فى نص المادة ١٢١ من انه لايجوز للسلطة التنفيذية عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة متصلة إلا بموافقة مجلس الشعب . وكذلك ما نصت عليه المادة ١٢٤ من لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه او احد الوزراء او نوابهم، اسئلة فى اى موضع يدخل فى اختصاصهم . وما نصت عليه المادة ١٢٥ من حق كل عضو فى مجلس الشعب فى توجيه إستجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء او نوابه او الوزراء او نوابهم ، لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم .

ومن ذلك أيضاً مانصت عليه المادة ١٢٩ من جواز طلب عشرين عضو على الأقل من مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه وكذلك ماجاء بالمادة ١٣٠ من حق أعضاء مجلس الشعب فى إبداء الرغبات فى موضوعات عادة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء . وأيضاً ما نصت عليه المادة ٣١ . أن المجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى ... الخ .

وأما فيما يتعلق بالتوازن بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية فهـذا يتضح فى حق رئيس الجمهورية فى طلب مجلس الشعب الذى تضمنته نصـوص

المـادة ١٣٦ (١) ، وفى مقابل ذلك حق مجلس الشعب فى مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء وسحب الثقة منهم والذي تضمنته المـواد ١٢٦ ، ١٢٧ ، ١٢٨ (٢) .

---

(١) فرضت المادة ١٣٦ قيدين على حق إستخدام رئيس الجمهورية لحقـه فى حل مجلس الشعب فنصت على ألا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب . ولما كان تحديد تحقق شرط الضـــرورة متروك لتقدير رئيس الجمهورية ، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية إستخدام سلطته فى حل مجلس الشعب فى أي وقت يرى فيـــه ضرورة لذلك . ويبقى فقط شرط الاستفتاء الشعبي على قرار الحل .

(٢) قررت المـادة ١٢٦ حق مجلس الشعب فى سحب الثقة من الوزراء مع مراعاة بعض الإجراءات الشكلية التى لا تنقص من حق المجلس فى سحب الثقة من الوزراء . فى حين أن المادة ١٢٧ خولت لمجلس الشعب حق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وبدلا من أن يستقيل رئيس مجلس الوزراء الذى تم سحب الثقة منه فإن المـادة المذكورة خولت لرئيس الجمهورية الحق فى أن يرد التقرير المتضمن سحب الثقة إلى مجلس الشعب مرة ثانيـة خلال عشرة أيام فإذا أقره المجلس من جديد فإنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعـــرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي ، وإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية إستقالة الوزارة ومعنى ذلك أن المشرع الدستورى خـــول رئيس الجمهورية سلطة عرض موضوع سحب الثقة من الوزارة على الاستفتاء الشعبي وبذلك قيد من سلطة مجلس الشعب فى ذلك وترتب عليه انتقاص من سلطاته وفى مقابل ذلك أضاف مزيداً من النفوذ لرئيس الجمهورية الذى أصبحت بيـده المبادرة فى أن يقبل إستقالة الوزارة أو يعرض الموضوع على =

ويتضح من سرد النصوص السابقه أن نظام الحكم فى جمهورية مصر يأخذ بالنظام البرلمانى وليس كما يقول البعض بأنه نظام رئاسى(١) . وليس أن الدستور المصرى لم يأخذ بأى عنصر من عنصرى النظام الرئاسى وهما : « أولا شدة الفصل بين السلطات وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية وثانياً كون رئيس الجمهورية — دون الوزراء — هو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية » (٢) .

= الاستفتاء الشعبى ليقول كلمته التى قد يترتب عليها حل المجلس نفسه بدلا من إستقالة الوزارة .

(١) يرى الدكتور أبو اليزيد على المتيت بأن مصر أخذت بالنظام الرئاسى فى دستور سنة ١٩٧١ ويدلل على ذلك بقوله « وبالرجوع إلى الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٧١ يتضح لنا مفهوم النظام الرئاسى الذى تتبعه مصر كالآتى :

١ — أن المادة ٧٦ من الدستور تنص على أن يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه .

٢ — أن رئيس الجمهوريه يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم .

٣ — أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنيـــة والمكاسب الاشتراكية ، ويراعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى (المادة ٧٣ دستور) .

وعلى ذلك يكون لرئيس الجمهورية فى النظام الرئاسى سلطات على الحكومة والبرلمان والهيئات القضائية . مؤلفه بعنوان النظم السياسية والحريات العامة بدون تاريخ . الناشر مؤسسة شباب الجامعة بالاسكندرية ص ٤٧ ، ٤٨ .

(٢) أنظر دكتور عبد الفتاح ساير داير « القانون الدستورى » دار الفكر =

بل على النقيض من هذا فإن ما سبق سرده من نصوص الدستور تؤكد تحقق أركان النظام البرلمانى بعنصرية وهما أولا ثنائية السلطة التنفيذية التى تتمثل فى رئيس الدولة وهو رئيس الجمهورية والوزارة التى تتكون من مجلس وزراء يكون له رئيس . وثانياً الفصل بين السلطات مع تحقيق التعاون والتوازن بينها (١)

والذى أثار الشك فى حقيقة إعتناق دستور مصر لسنة ١٩٧١ للنظام البرلمانى هو ما تضمنته بعض نصوصه من أحكام تخول سلطات حقيقية لرئيس الجمهورية ، فقد نصت المادة ١٣٨ على أن « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » ، والمادة ١٤٢ التى تنص على « أن لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته ، وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها ، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء » . وكذلك ما نصت عليه المادة ١٥٢ من أن « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا » ومع ذلك فان هذه المواد لا تتضمن خروجا على النظام البرلمانى والتحول

= العربى ص ٦٥٠ . أنظر فى تفصيل النظام الرئاسى دكتور محسن خليل مؤلفه بعنوان النظم السياسية والقانون الدستورى الطبعة الثانية ١٩٧١ ص ٣٩٥ وما بعدها . وكذلك مؤلفه بالاشتراك مع الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور بعنوان القانون الدستورى والنظم السياسية . الناشر منشأة المعارف صفحات ٢٣٦ — ٢٣٩ .

(١) أنظر فى تفصيل النظام البرلمانى المرجعين السابقين الأول ص ٢٥١ وما بعدها ، والثانى ١٤٦ وما بعدها وكذلك المرجع القيم للدكتور السيد صبرى حكومة الوزارة سنة ١٩٥٣ .

نحو النظام الرئاسى . لأن ما تتضمنته هذه النصوص من أحكام لا تنزع السلطة من مجلس الوزراء والوزراء وتسندها إلى رئيس الجمهورية لكى يمارسها بصفة منفردة كما هو الحال فى النظام الرئاسى . بل أن المشرع الدستورى كان حريصا على إبراز حقيقة استقلال الوزارة عن رئيس الجمهورية حين أفرد لها نصوصا تتضمن الأحكام الخاصة بها تحت عنوان الفرع الثانى «الحكومة» بنص المادة ١٥٣ التى جاء فيها أن «الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم» . ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

وأما ما جاء فى نص المادة ١٣٨ من الدستور بشأن اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها فهى من قبيل زيادة فى الاختصاصات العادية التى تخول لرئيس الجمهورية (١) دون أن تمنح مجلس الوزراء من ممارسة كامل اختصاصاته (٢) ودون أن تزوده مشاركة رئيس

---

(١) ظاهرة تزايد اختصاصات رئيس الجمهورية تعتبر ظاهرة دستورية سنتعرض لدراستها فى موضعها من هذا المبحث .

(٢) يقول الدكتور محمد حلمى مراد فى بحث له منشور بمجلة المحاماة «غير أن رئيس الجمهورية أن كان يشارك فى وضع السياسة العامه للدولة ، إلا أن الحكومة (المؤلفة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم) هى الهيئة المنفذة طبقا للمادة ١٥٣ من الدستور ، بمعنى أنه لا يجوز لمؤسسة رئاسة الجمهورية أن تزاول الأعمال التنفيذية والإدارية فى الدولة ، » ويقول فى موضع من البحث « وبالتالى فلا يقبل من وزير أن يعتبر نفسه مجرد موظف ينفذ تعليمات تصدر إليه من سلطة أعلى أو أن السياسة العامة للدولة يمكن أن توضع خارج مجلس الوزراء ....» ومن ثم فإنه يعتبر أمرا مثيرا للدهشة ومهددا لدولة المؤسسات

الجمهورية فى وضع السياسة العامة بأى نوع من الحماية بمعنى أن رئيس مجلس الوزراء وكذلك كل عضـــو فيه يظل مسئولا عن أعماله أمام مجلس الشعب طبقا لنص المادتين ١٢٦ ، ١٢٧ من الدستور .

وأما ما جاء بنص المادة ١٤٢ من الدستور بخصوص حق رئيس الجمهورية فى دعوة مجلس الوزراء ونوابه للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها ... الخ فهذا يعنى أن رئيس الجمهورية يجمع فى يده كل اختصاصات الحكومة بل يظل مفهوم الحكومة قاصرا طبقا لنص المادة ١٥٣ من الدستور على رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم . كما يظل رئيس مجلس الوزراء هو المسئول الذى يشرف على أعمال الحكومة . ودليلنا على ذلك أن رئيس الجمهورية عند رئاسته لجلسة مجلس الوزراء التى يحضرها لا يخضع للمسئولية الوزارية لأنه إنما يرأسها لا بصفته رئيسا لمجلس الوزراء بل يظـــل محتفظا بصفته كرئيس للجمهورية . لا يخضع للمسئولية إلا طبقا لنص المادة ٨٥ من الدستور .

وأخيراً فان ما نصت عليه المادة ١٥٢ من حق رئيس الجمهورية فى استفتاء الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا لا يعتبر خروجا على النظام

= أن يقف رئيس الحكومة السابق ويقول « التعليمات اللى عندى » هى كذا وكذا ... إذ مفهوم هذه العبارة أن رئيس الحكومة لم يعد شريكا فى رسم السياسة العامة للدولة ، بل أصبح موظفا بدرجة رئيس مجلس وزراء يتلقى الأوامر من سلطة فوقية ، وهو ما يتعارض مع الدستور » .

بحثه بعنوان دولة المؤسسات : مفهوما ـ مقومات وجودها ـ واقعها الجارى ، مجلة المحاماة العددان الخامس والسادس السنة الخامسة والخمسون مايو ويونيو سنة ١٩٧٥ صفحتى ١٩٣ ، ١٠٤ .

البرلمانى وإنما هو الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة . وإن كان هذا النص فى واقع الأمر يمثل الإتجاه الملحوظ فى إضعاف السلطة التشريعية بسلبها بعض اختصاصاتها إلى الشعب .

ومما سبق يتضح رأينا فى أن نظام الحكم فى مصر لدستور سنة ١٩٧١ يأخذ بالنظام البرلمانى بكل أركانه ونتائجه (١) . ومع ذلك فان هناك ملاحظه يجب أن

---

(١) أنظر الرأى الذى يقول بأنه نظام يأخـــذ ببعض ملامح النظام البرلمانى تقرير اللجنة الخماسية .

ذلك أنه قد مرت تجربة دستورية بنظام الحكم فى مصر فى سنة ١٩٧٣ فى ظل دستور ١٩٧١ . وتتلخص هذه التجربة ـ كما أوضحها رئيس الجمهورية فى المؤتمر المشترك للجنة المركزية والهيئة البرلمانيـة للاتحاد الاشتراكى بتاريخ ٢٦ مارس سنة ١٩٧٣ — فى أن بعض الأوضاع والحساسيات القديمه فرضت نفسها وأن بعض القوى لم تعرف دورها فى الممارسة الجديدة ، أدت إلى صراعات الحكومة ومجلس الشعب والاتحاد الاشتراكى . وقد تم هذا كله وسط ظرف قاهر يحكمنا هو المعركة . ثم استطرد رئيس الجمهورية إلى أنه من أجل ذلك وخلافا لما كان يتمناه ويردده كثيراً ، قد وصل إلى قرار بأن يتحمل قدره بنفسه فى هذه المرحلة . « هناك لحظات من التاريخ لابد أن يتقدم الشخص ويحمل قدره ويفعل مايريده ، نحن نعيش هذه اللحظات ويبقى وضع واحد حينما أتولى أنا رئاسة الوزراء إذا ما وافقتم حضراتكم على أن تشكل لجنة لوضع ضوابط المسألة الدستورية أمام مجلس الشعب من واقع دستورنا الموجود لأن نظامنا رئاسى يسمح به الدستور وضمن نطاق الدستور » .

وتشكلت لجنة خماسية ـ من خمسة أعضاء ـ من بين أعضاء المؤتمر المشترك وكلفت اللجنة بوضع الضوابط . وقد قدمت اللجنـــة تقريرها بشأن الوضع الدستورى فى حالة تولى السيد رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء ..

ننوه عليها وهى ظاهرة تقـــوية مركز رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة

= تقرير اللجنـة الخماسية :

ذهبت اللجنة الخماسية فى تقريرها إلى القول بأن دستور ١٩٧١ أخذ ببعض معالم النظام البرلمانى ، كما أخذ ببعض معالم النظام الرياسى . فالنظام السياسى فى دستور ١٩٧١ يتوسط بين النظام البرلمانى والنظام الرياسى .

وقد ذكرت اللجنة فى تقريرها العديد من الأسانيد تأييداً لوجهة نظرها أهمهـــا :

١ ــ أن الدستور أخذ بفكرة ثنائية السلطة التنفيذية ، فإلى جوار رئيس الجمهورية الذى أنصت المادة ١٢٧ من الدستور على أنه يتـولى "السلطة التنفيذية توجد الحـكومة التى هى طبقاً للمادة ١٥٢ الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة وتتكون من رئيس لمجلس الوزراء ونوابه الوزراء ونوابهم . ولئن كان وجود مجلس الوزراء وثنائيه الجهاز التنفيذى يعتبران من الأسس التى يقوم عليها النظام البرلمانى فإن دستور سنة ١٩٧١ لم ينظم السلطة التنفيذية بالطريقة التى تنظم بها فى النظم البرلمانية ، فهو لم يجعل من رئيس الجمهورية مجرد سلطة إسمية أو رمزية تلك التى تستلزم لنفاذ قرارات رئيس الدولة أن يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون .

٢ ــ إذا كانت المادة ١٥٣ من الدستور وقد نصت على أن الحكومة هى الهيئه التنفيذية والإدارية العليا للدولة . وأنها تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، وأن رئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الحـكومة . وإذا كان الدستور قد نص أيضـــاً على أن مجلس الوزراء يمارس بوجه خاص الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية ، وإذ كان الدستور قد حدد لمجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات التنفيذية تتعلق كلها بالتوجيه والتنسيق =

التنفيذية على حساب السلطة التشريعيه .

= والمتابعة والإعداد (م ١٥٦) ، فإن ذلك كله لا يعنى أنه قد أخذ بقاعدة النظام البرلمانى القائمة على جعل السلطة التنفيذية الفعلية فى أيدى الوزراء دون رئيس الدولة .

فقد جعل دستور سنة ١٩٧١ من رئيس الدولة سلطة فعلية تمارس اختصاصات حقيقية لا رمزية ويشارك فى أعمال مجلس الوزراء مشاركة إيجابية بناءة لا مجرد موافقة أو تصديق . فقد نصت المادة ١٣٨ على أن « رئيس الجمهورية يضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » .

٣ — تساءلت اللجنة عن مدى مسئولية رئيس الدولة عن أعمال مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب إذا رغب فى ممارسة حقه فى دعوة مجلس الوزراء وتكون له رئاسته ، أو المشاركة بصفة مستمرة فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها (م ١٤٢) إذ يجمع فى هذه الحالة بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء . وقد أجابت اللجنة على هذا التساؤل بأن لمجلس الشعب طبقا لنص المادة ١٢٧ أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء بشروط خاصة . كما أن له طبقا لحكم المادتين ١٢٤ و ١٢٥ حق توجيه الأسئلة والاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء ، وأضافت أن صفة رئيس الدولة تجب صفته كرئيس مجلس الوزراء ، وبوصفه رئيساً للدولة لا يمكن مساءلته سياسياً أمام المجلس النيابى لأنه هو الآخر يدين بمركزه للشعب ، ومن ثم يمكن إعمال الجزء الخاص بمسئولية رئيس مجلس الوزراء الذى تضمنته هذه المواد إذا كان رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الدوله ويساءل عنها الوزراء مسئولية فردية وتضامنية أمام مجلس الشعب ، أى أن مجلس الشعب يظل محتفظا بكافة حقوقه الدستورية فى =

= مساءلة نواب الوزراء والوزراء عن السياسة العامة للدولة وعن أعمال وزاراتهم .

وقد رأت اللجنة أن يتضمن القرار الجمهورى الذى يصدر بتشكيل مجلس الوزراء إختيار أحد نواب رئيس مجلس الوزراء ليشرف على اجتماعات المجلس عند غياب رئيس الجمهورية . ويكون توجيه المسئولية التضامنية للوزراء باستجواب يوجه إلى هذا النائب ، وهو الذى يلقى البيانات الخاصة بالسياسة العامة لمجلس الوزراء .

وبالإضافة إلى الأسانيد الدستورية التى قدمتها اللجنة لتأكيد حق رئيس الجمهورية فى تولى رئاسة مجلس الوزراء ، نوهت اللجنة على الظروف الخاصة التى مرت بها البلاد فى ذلك الوقت والتى فرضت تحمل رئيس الجمهورية بممارسة وظائفه وسلطاته الدستورية كاملة وبنفسه وخاصة أن منصب رئيس الدولة قد استعاد فى المرحلة الزمنية المعاصرة أهميته الكبرى وعلى الأخص فى ميدان العلاقات الدولية وبدأت القواعد الدستورية التى كانت تقيد تصرفات الرئيس تضعف شيئاً فشيئاً .

وقد أحيل تقرير اللجنة الخماسية إلى اللجنة الدائمة لمجلس الشعب التى وضعت تقريراً بشأنه تضمن أن السمة الغالبة لنظام الحكم فى الدستور هى سمة النظام الرئاسى الذى يأخذ ببعض ملامح النظام البرلمانى . فإلى جانب مجلس الشعب الذى يتولى سلطة التشريع والرقابة ، ويقوم رئيس الدولة الذى ينتخبه الشعب يتولى فى نفس الوقت رئاسة السلطة التنفيذية ، ومن ثم فقد ورد النص على رئيس الجمهورية فى موضعين فى الباب الخامس من الدستور والخاص بنظام الحكم ، أولهما فى الفصل الأول بعنوان « رئيس الجمهورية » وثانيهما فى الفصل الثالث بعنوان « السلطة التنفيذية » ورأت اللجنة أن الدستور أخذ من النظام الرئاسى النص على سلطات فعلية لرئيس الدولة بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية . =

ـــ كما جعل رسم السياسة العامة للدولة شركة بينه وبين الوزراء كهيئة القيادة الجماعية ، لا بينه وبين الحكومة التى يرأسها رئيس الوزراء .

وبعد أن قدرت اللجنة أن الظروف الاستثنائية التى تمر بها البلاد والتى اقتضت المواجهة الشاملة مع العدو فى معركة التحرير ، وقد فرضت أن يتولى رئيس الجمهورية بنفسه أعباء رياسة مجلس الوزراء . انتهت إلى ما انتهت إليه اللجنة الخماسية .

وإذا كان هذا هو رأى اللجنة الخماسية فإنه يكون رأيا عارضا ربما يجد تبريراً له فى الظروف الاستثنائية التى كانت قائمة وقتئذ . وإن كنا نرى أنه كان يمكن بدلا من هذا التفسير الذى يبرر السلطة الاستثنائية التى خولت لرئيس الدولة فى ذلك الوقت أن تلجأ إلى الأداة الدستورية التى خولتها المادة ١٠٨ من الدستور والتى تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من مجلس الشعب .

أنظر مؤلفنا المبادىء العامة فى النظم السياسية والقانون الدستورى المرجع السابق صفحات ١٥٦ — ١٦٠ .

الفصل الثالث

السلطات العامة

خصص الدستور البابين الخامس والسابع لتنظيم تشكيل السلطات العامة وبيان اختصاصاتها . وقد سبق أن وضحنا أن الدستور فى تنظيمه للحكم قد أخذ بجوهر النظام البرلمانى ، وهو ما يستفاد من التنظيم الثنائى للسلطة التنفيذية التى يتولاها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، كما يستفاد من إيجاد وسائل التأثير المتبادل بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

ولا يمكننا أن نتجاهل تلك النزعة الغالبة فى أحكام الدستور إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية بتخويله العديد من الاختصاصات التى يباشرها عن غير طريق الوزراء وهم المسؤولون أمام المجلس النيابى طبقاً للنظام البرلمانى . وهذه النزعة لتقوية مركز رئيس الجمهورية لا نجد تفسيرا لها إلا فيما يقتضيه واقع الحياة السياسية الحديثة .

ولما كان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، فإننا فى دراستنا للسلطات العامة سنبدأ بدراسة رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للدولة . ثم نعرض مرة ثانية عند دراسة السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية .

وعلى ذلك ندرس فيما يلى بإيجاز سلطة رئيس الدولة والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ثم نعرض بكلمة للسلطة القضائية .

المبحث الاول

رئيس الدولة

تنص المادة ٧٣ من الدستور على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية .

المطلب الأول

إختيار رئيس الجمهورية

الشروط الواجب توافرها فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية :

عددت هذه الشروط المادة ٧٥ من الدستور وهذه الشروط هى :

١ — أن يكون مصرياً من أبوين مصريين . ولم يشترط الدستور أن تكون جنسية الابوين أصلية ومن ثم يجوز أن يكون أبواه مصريين أصليين أو متجنسين.

٢ — أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .

٣ — ألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

كيفية إختيار رئيس الجمهورية :

تنص المادة ٧٦ من الدستور على أن « يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويتم الترشيح فى مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل . ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه ، فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول ، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء ، فإن لم يحصل المرشح على الأغلبية رشح المجلس غيره ، وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه الاجراءات ذاتها » .

ومن هذا النص يتضح أن إختيار رئيس الجمهورية يتم على عدة مراحل :

١ ـ المرحلة الأولى ، وهى الترشيح من مجلس الشعب بناء على اقتراح ثلث الأعضاء على الاقل .

٢ ـ المرحلة الثانية ، وهى أخذ الاصوات عليه ، وتنتهى هذه المرحلة بحصوله على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس .

٣ ـ المرحلة الثالثة ، وهى عرض الترشيح على الشعب لاستفتائه . فإذا حصل المرشح على الاغلبية المطلقة فى الاستفتاء أعتبر رئيسا للجمهورية . ويتعين عليه قبل مباشرة مهام المنصب أن يؤدى يميناً أمام مجلس الشعب .

مـــدة الرئاسة :

مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء . وكانت المادة ٧٧ تنص قبل تعديلها على أنه يجوز إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة » ، ومعنى ذلك أنه لا يجـــوز إنتخاب الرئيس إلا لمدتين متصلتين فقط .

ولكن صار تعديل المادة المذكورة وأصبح كالآتى :

« ويجوز إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى »(١)، وعلى هذا يكون لرئيس الجمهورية أن يتولى الحكم إلى ما شاء الله ما دام الشعب ينتخبه دون التقيد بعدد من السنوات .

---

(١) المادة ٧٧ صار تعديلها بقرار مجلس الشعب بتعديل الدستور بجلسته بتاريخ ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ .

المطلب الثانى

إختصاصات رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للدولة

١ - تنص المادة ٧٣ من الدستور على أن رئيس الجمهورية « يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية . ويراعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى » .

٢ - تنص المادة ٧٤ من الدستور على أن « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الاجراءات لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب . ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من تاريخ اتخاذها .

وقد استحدث المشرع الدستورى هذا الحكم فى دستور ١٩٧١ إذ لم يوجد له مثيل فى الدساتير المصرية السابقة . والحكم الذى استحدثه هذا النص على جانب كبير من الاهمية وذلك لخلو الدستور من أى تحديد للاجراءات التى يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذها ، فسلطاته فى هذا الصدد لاتخضع لاى قيد سوى إلتزامه بأن يوجه بياناً إلى الشعب عن الاجراءات التى اتخذها ويجرى الاستفتاء على هذه الإجراءات خلال ستين يوما من إتخاذها .

٣ - تعيين نواب رئيس الجمهورية ، فقد نصت المادة ١٣٩ من الدستور على أن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ، ويحدد إختصاصاتهم ، ويعفيهم من مناصبهم ، ونصت المادة ٨٢ من الدستور على أنه إذا قام مانع مؤقت يحول

دون مباشرة رئيس الجمهورية لإختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية . وطبقا للمادة ٨٥ من الدستور ففى حالة وقف رئيس الجمهورية عن عمله بصدور قرار من مجلس الشعب باتهامه بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية فإن نائب رئيس الجمهورية يتولى الرئاسة مؤقتا لحين الفصل فى الاتهام .

٤ ـــ استفتاء الشعب فى المسائل الهامة ، فقد نصت المادة ١٥٢ من الدستور على أن لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا . وغنى عن البيان أن اتجاه رئيس الجمهورية إلى استفتاء الشعب فى المسائل الهامة يمثل ضمانة هامة تحقق صدور القرارات متفقة مع آمال وأهداف الشعب .

٥ ـــ اختصاصات رئيس الجمهورية : إذا كان الأصل أن سلطة التشريع من اختصاص مجلس الشعب إلا أن الدستور يقر لرئيس الجمهورية بعض الاختصاصات فى عملية التشريع .

أ ـــ حق رئيس الجمهورية فى اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها. فالمادة ١٠٩ من الدستور تنص على أن « لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين » . وتنص المادة ١١٣ على أنه « إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه . فإذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد أعتبر قانونا وأصدر . فإذا رد فى الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه أعتبر قانونا وأصدر . وتنص المادة ١١٢ من الدستور على أن لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين .

ب ـــ حق رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات بقوانين، وذلك فى حالتين :

الأولى : حالة الضرورة . فقد تستدعى الضرورة إصدار تشريع معين على وجه السرعة فى وقت تتعطل فيه السلطة التشريعية لحل مجلس الشعب أو وقفه أو لعطلته فيما بين أدوار الإنعقاد . ففى هذه الأحوال يكون لرئيس الجمهورية حق سن التشريعات اللازمة وتسمى « قرارات بقوانين » . وتعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب لإقرارها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها إذا كان المجلس قائما أو فى أول اجتماع له فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته . فإذا لم تعرض على المجلس على هذا النحو أو عرضت عليه فلم يوافق عليها ، فقدت ما لها من صفة قانونية وأصبحت كأن لم تكن . وقد نصت على ذلك المادة ١٤٧ من الدستور .

الثانية : هى حالة التفويض ، فقد تحتاج بعض التشريعات إلى شيء من الدقة فى صياغتها أو فى سرعة إنجازها أو السرية فى سنها مما لا يتوافر للسلطة التشريعية. وفى هذه الحالة يكون تفويض السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية فى سنها أمراً مبرراً . فتشريع التفويض يصدر فى وجود السلطة التشريعية خلافا لتشريع الضرورة الذى يصدر فى غيبتها . وقد نصت على هذه الحالة المادة ١٠٨ من الدستور واشترطت أن يكون التفويض بأغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشعب ، كما نصت على ضرورة عرض التشريع على السلطة التشريعية فى أول جلسة بعد انتهاء فترة التفويض وإلا زال ما له من أثر قانونى .

المبحث الثانى

السلطة التشريعية

تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع «

وقد نظمت المادة ٨٧ من الدستور كيفية تكوين مجلس الشعب . فنصت على أن يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على ألا يقل عن ثلثمائة وخمسين عضوا ، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون إنتخابهم عن طريق الإنتخاب المباشر السرى العام . وبين القانون تعريف العامل والفلاح .

وفى الإنتخابات الأخيرة التى تمت فى العام الماضى خصص مقعد لتمثيل المرأة فى ثلاثين دائرة إنتخابية وعلى هذا زاد عدد النواب فأصبح ٣٨٠ عضوا بالإضافة إلى أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد عن عشرة .

المطلب الاول

ضمان حرية أعضاء مجلس الشعب

تجرى الدساتير على تقرير ضمانات لحرية أعضاء المجالس النيابية تحقيقا للاستقلال الذى يمكنهم من أداء مهمتهم . وتتمثل هذه الضمانات فى الحصانة البرلمانية وعدم المسئولية البرلمانية .

١ — الحصانة البرلمانية :

تنص المادة ٩٩ من الدستور على أنه « لا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة إتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس . وفى غير دور إنعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس . ويخطر البرلمان عند أول إنعقاد له بما أتخذ من إجراء » . ويتبين من هذا النص أن الحصانة ليست من قاعدة إجرائية تقضى بوجوب استئذان المجلس قبل إتخاذ إجراءات

جنائيـة ضد عضو مجلس الشعب ، فهي لا تنفي عن الفعل الذي يرتكبه العضو صفة الجريمة .

٢ — عدم المسئوليـة البرلمانية :

تنص المادة ٩٨ من الدستور على أنه « لايؤاخذ أعضاء مجلس الشعب ، عما يبدونه من أفكار وآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو لجانه » .

ومقتضى هذا النص أنه إذا أبدى عضوا لمجلس أفكار أو آراء أثناء مناقشات المجلس أو لجانه مما تعتبر جريمة فى الظروف العادية فإن إبداءها أثناء العمل البرلمانى ينفى عنها صفة الجريمة أى تكون فعـلا مباحاً وذلك بعكس الحال فى الحصانة البرلمانية التى مقتضاها عدم جواز إتخاذ الإجراءات الجنائية ضد العضو قبـــل إستئذان المجلس .

المطلب الثـانى

اختصاصات مجلس الشعب

تنقسم إختصاصات مجلس الشعب إلى قسمين رئيسيين : القسم الأول : هو الإختصاصات التشريعية والمالية . والقسم الثانى هو : دور المجلس فى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية . وعلى ذلك نصت المادة ٨٦ من الدستور بقولها « يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العـامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ، والموازنة العـامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور » .

أولا ــ الإختصاصات التشريعية والمالية :

تنص المادة ١٠٩ من الدستور على أن لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين . ويحال كل مشروع إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها وبعد أن يوافق المجلس على ذلك (المادة ١١٠) وتنص المادة ١١١ على أن كل مشروع قانون اقتراحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الإنعقاد .

وتنص المادة ١٠٧ على أن المجلس يتخذ قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين وذلك فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية التصويت خاصة ، يجرى التصويت على مشرلوعات القوانين مادة مادة ، وعند تساوى الآراء يعتبر الموضوع الذى جرت المناقشة بشأنه مرفوضا .

هذا ويلاحظ حق المجلس فى أن يعرض عليه القرارات بقوانين التى يصدرها رئيس الجمهورية على ما سبق أن أوضحناه عند الكلام على الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية .

وفيما يتعلق بالاختصاصات المالية لمجلس الشعب فالغرض منها أن المجلس بوصفه ممثلا للشعب صاحب السيادة ينبغى أن يكون هو المهيمن على أموال الدولة سواء فى تحصيلها أو إنفاقها .

وقد قرر الدستور لمجلس الشعب إختصاصات مالية متعددة تتمثل فى الآتى :

١ — إقرار خطة التنمية :

فقد نصت المادة ١١٤ على أن مجلس الشعب هو الذى يقر الخطـــة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية .

٢ — الموازنة العـــامة :

نصت المادة ١١٥ على أنه يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة إلا بالموافقة عليها ... الخ .

٣ — الحساب الختامى :

ويقصد به أن يتحقق مجلس الشعب من أن السلطة التنفيذية قد التزمت بحدود الميزانية التى أقرها مجلس الشعب . وقد أوجبت المادة ١١٦ من الدستور عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية .

٤ — الضـرائب :

نصت المادة ١١٩ من الدستور على إنشاء وتعديل الضرائب العامة لايكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون .

٥ — القروض والالتزامات والتصرف فى الأموال العامة :

نصت المادة ١٢١ من الدستور على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الإرتباط بمشروع يترتب عليه إنفـاق من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب .

ثانياً : الرقابة على السلطة التنفيـــذية :

أهم وسائل هذه الرقابة تتمثل فى الآتى :

(١) المناقشة وإبداء الرغبات (م ١٢٩ — م ١٣٠) .

(٢) لجان تقصى الحقائق (م ١٣١) .

(٣) السؤال (م ١٢٤) .

(٤) الإستجواب (م ١٢٥) .

(٥) حق سحب الثقة (م ١٢٦) .

المبحث الثالث

السلطة التنفيذية

ثنائية السلطة التنفيذيه فى دستور ١٩٧١ :

معنى ثنائية السلطة التنفيذية أنه يتولاها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقد نصت المادة ١٣٧ على أن « يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور » . ويجب أن يفهم من هذا النص أن رئيس الجمهورية لا يتولى السلطة التنفيذية منفرداً لأن المادة ١٣٨ تنص صراحة على اشتراك مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية فى مباشرة اختصاصات السلطة التنفيذية وذلك بقولها « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العـــامة للدولة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » .

ونعرض لكل من طرفى السلطة التنفيذية :

المطلب الاول

رئيس الجمهورية

يكون رئيس الجمهورية على قمة السلطة التنفيذية وأهم اختصاصاته هى :

١ — فى التعيين :

أ — يعين رئيس الجمهورية نوابه ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم (مادة ١٧٩) .

ب — يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم (مادة ١٤١) .

جـ — يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين بالقانون (مادة ١٤٣) .

٢ — إصدار اللوائح :

وقد سبقت الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يصدر قرارات بقوانين فى حالة الضرورة وحالة التفويض .

أما عن اللوائح التى يصدرها رئيس الجمهورية فى الظروف العادية فهى :

أ — اللوائح التنفيذية :

وهى اللوائح التى تبين الاحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن أى تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، ولرئيس الجمهوريه أن يفوض غيره فى إصدارها (مادة ١٤٤ من الدستور) .

ب ــ لوائح الضبط أو البوليس :

وهى اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بالمعنى الواسع أى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة (مادة ١٤٥ من الدستور) .

جـ ــ لوائح تنظيم المرافق العامة :

نصت المادة ١٤٦ من الدستور على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة » .

٣ ــ إعلان حالة الطوارىء :

تنص المادة ١٤٨ من الدستور على أن « يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين فى القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب ، وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له » .

وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارىء لمدة محددة ، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب .

٤ ــ حق العفو :

تنص المادة ١٤٩ من الدستور على أن « لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيضها ، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون » .

والفرق بين العفو عن العقوبة والعفو الشامل أن الأول هو عفو عن العقوبة المحكوم بها فقط دون أن يغير من وصف الجريمة ، أما العفو الشامل فهو يزيل

صفة الجريمة عن الفعل الذى وقع بحيث تزول الجريمة ويمحى كل ما يترتب عليها من آثار جنائية .

٥ — إعلان الحرب :

تنص المادة ١٥٠ من الدستور على أن « رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب » .

٦ — عقد المعاهدات :

تنص المادة ١٥١ من الدستور على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات و يبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة . على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بالسيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة فى الموازنة ، تجب موافقة مجلس الشعب عليها » .

٧ — حل مجلس الشعب :

تنص المادة ١٣٦ من الدستور على أنه « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد إستفتاء الشعب ، ويصدر رئيس الجمهورية قرار بوقف جلسات المجلس وإجراء الإستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد ، لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات » .

المطلب الثانى

الحكومة

نصت المادة ١٥٣ من الدستور على أن « الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة . وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » .

<u>إختصاصات مجلس الوزراء:</u>

تنص المادة ١٣٨ من الدستور على أن « يضع رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها فى الوجه المبين فى الدستور » .

وتنص المادة ١٥٦ من الدستور على أن « يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الإختصاصات الآتية :

أ — الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

ب — توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزرات والجهات التابعة لها والهيئات العامة والمؤسسات العامة .

٢ — إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها .

٣ — إعداد مشروعات القوانين والقرارات .

٤ — إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

٥ — إعداد مشروع الخطة العاملة للدولة .

٦ — عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .

٧ — ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

المبحث الرابع

مجلس الشورى

كان الدستور المصرى يأخذ بنظام المجلس الواحد . وذلك منذ صدوره عام ١٩٧١ إلى أن صار تعديله ، فأصبح يأخذ بنظام المجلسين . ذلك أن التعديل الذى أجرى عليه بعد موافقة مجلس الشعب بالقرار الصادر فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٨٠ قد أضاف بابا جديدا هو الباب السابع الذى تضمن أحكام مجلس الشورى وكذلك الصحافة باعتبارها سلطة شعبية مستقلة .

ومن قراءة النصوص الخاصة بمجلس الشورى يتضح أن هذا المجلس يتحدد دوره فى أن يكون مجلسا معاونا فحسب . فهو لايعتبر ندا لمجلس الشعب . وإختصاصه الأساسى هو دراسة وإقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادىء ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية ، والسلام الإجتماعى ، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية ، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا ، والحقوق والحريات والواجبات العامة ، وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته . وهذا هو ما نصت عليه المادة ١٩٤ من الدستور .

كذلك نصت المادة ١٩٥ على أنه يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى : —

١ — الإقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .

٢ — مشروعات القوانين المكملة للدستور .

٣ — مشروع الخطة العامة للتنمية الإجتماعية والاقتصادية .

٤ — معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة .

٥ — مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

٦ — ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو سياستها فى الشئون العربية أو الخارجية .

ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب .

وقد نصت المادة ١٩٦ على أن عدد أعضاء مجلس الشورى يحدده القانون على ألا يقل هذا العدد عن ١٣٢ عضوا .

وينتخب ثلثا الاعضاء عن طريق الاقتراع السرى المباشر ويحتفظ بنسبة العمال والفلاحين التى لاتقل عن ٥٠٪ من مجموع الأعضاء المنتخبين .

وأما الثلث الباقى فيقوم رئيس الجمهوريه بتعيينه . ولعضو المجلس نفس الضمانات التى لعضو مجلس الشعب .

وفى حالة حل المجلس عند الضرورة بواسطة رئيس الجمهورية يجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لاجراء إنتخابات جديدة لمجلس الشورى فى ميعاد لايخلو ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل .

ويجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لاجراء الانتخابات ، وذلك طبقا لما نصت عليه المادة ٢٠٤ من الدستور .

الكتاب الثانى

الأنظمة السياسية

الباب الأول

الدولة (1)

تعتبر الدولة Etat.state هى الصورة الحقيقية التى تمثل المجتمع السياسى المنظم، كما أنها تكون الأداة المثالية، التى تربط الفرد المنتمى إليها ببقية أفراد مجتمعه، لذلك يكون موضوع الدولة محل دراسة النظم السياسية. بل إن شئت الواقع فإن الدولة هى حجر الزاوية لأى موضوع من موضوعات النظم السياسية.

ولهذا رأينا أن نبدأ دراستنا للأنظمة السياسية بدراسة الدولة من حيث طبيعتها وتعريفها.

---

(1) أنظر:

Iatroductin to Political Science, Rodee Audeisen 1976 Chapter 2. P. 17.

Droit Constitutionnel et in tituti ns Politiques, André Hauriou, 1975 Chapitre I. P. 92

Droit Constitution el et inst tuti ns Politiques, Benoit Jeanneau, Dalloz 1975 section I. P. 2.

Droit Constitutionnel, Institutions Politiques, Pierre Pacetet 1974 Chapitre I. P, 9.

ومن المراجع العربية أنظر: دكتور محمد كامل ليله: مؤلفه النظم السياسية — الدولة والحكومة — سنة ١٩٧٠ ص ١٦ وما بعدها، والدكتور عبد الحميد متولى — الوجيز فى الأنظمة السياسية ص ١٢٣ وما بعدها. والدكتور فؤاد العطار — النظم السياسية والقانون الدستورى سنة ١٩٧٤ ص ١٥٠ وما بعدها

الفصل الأول

طبيعة الدولة وتعريفها

المبحث الاول

طبيعة الدولة

يرى فريق من الفقهاء أن وجود الدولة يرتكز على مجتمع من الافراد ينقسم إلى فئتين : فئة حاكمة تفرض سلطتها ، وفئة أخرى محكومة ليس أمامها إلا أن تخضع لإرادة وسلطة الفئة الحاكمة .

والواقع أن هذا الفهم لفكرة الدولة يؤدى إلى نتيجة خطيرة لا يمكن إقرارها. ذلك أنه يؤدى إلى الاعتراف بصفة الدولة للجماعات البشرية البدائية كالعشائر والقبائل التى تخضع لسلطة شيخ العشيرة أو شيخ القبيلة ، بالرغم من أن هذه الجماعات لا تستقر على إقليم معين من الأرض يكون خاضعاً لسلطانها .

ولا تقف نتائج الاخذ بهذه الفكرة عند هذا الحد ، بل تصل إلى نتيجة أخرى غير مقبولة هى الإرتباط بين شخصية الفئة الحاكمة أو الحاكم والسلطة السياسية وهى المعروفة بشخصية السلطة السياسية . فالسلطة السياسية التى تحكم الجماعة قد يرتبط ظهورها بشخصية الحاكم الذى يفرض إرادته وسلطته . فإذا ما اختفى هذا الفرد اختفت السلطة السياسية . وكأن وجود الدولة يتوقف على وجود الحاكم وهو مالا يمكن التسليم به .

وقد تعرض مبدأ شخصية السلطة السياسية للهجوم الشديد من جانب الفقه

الحديث ، الذي يرى ضرورة الفصل بين أشخاص الحكام وأساس السلطة السياسية فالحكام ليسوا أصحاب السلطة السياسية ولكنهم فقط الممارسون لها . كما يرى ضرورة إسناد السلطة إلى كائن قانوني مستقل عن شخصية الحكام ، هذا الكائن المستقل هو ما يعرف بالدولة .

وإذا كان الفقه قد استقر على أن للدولة أركان لا يمكن القول بوجود دولة ما لم تتوافر لها هذه الأركان ، فإن فكرة الدولة قد مرت بعصور مختلفة أسهمت فى تقوية وإزكاء هذه الفكرة أو فى تدهورها أو إنهيارها . على أن من المسلم به أن الصفات الأولية للدولة إنما ترجع إلى المدن اليونانية القديمة كأثينا وأسبرطه . فالمدينة فى نظر اليونانيين القدماء كانت تقوم على أساس توافر مساحة من الأرض كافية لتوفير حاجات سكانها مما يتيح للمدينة التمتع باستقلال سياسى يظهر فى عدم خضوعها لأى سلطة خارجية ، كما أن السلطة السياسية فى داخل المدينة تستقل عن أشخاص من يقومون بمزاولتها .

وكانت هذه المدن تأخذ فى أسلوب ممارسة الحكم بنظام الديمقراطية المباشرة . وهو النظام الذى يتيح لجميع أفراد الشعب أن يباشر شئون الحكم بنفسه دون وساطة . فقد كان أفراد الشعب الذين تتوافر فيهم شروط مباشرة الحقوق السياسية يجتمعون فى جمعية تعرف باسم جمعية الشعب . وكانت هذه الجمعية تمارس تقريباً نفس الاختصاصات التى تباشرها اليوم الجمعيات النيابية ، من موافقة على مشروعات القوانين ومراقبه أعمال السلطة التنفيذية وإختيار أعضائها .

وفى العصور الوسطى تعرضت فكرة الدولة للانهيار نتيجة لظهور نظام الاقطاع حيث كان يتمتع الحاكم الاقطاعى بسلطة سياسية كبيرة فى إقطاعيته حتى إختلطت سلطة الحكم بشخص الحاكم الاقطاعي الذى كان له حق إمتلاك الأرض والحكم والسلطان .

وظهرت فكرة الدولة من جديد منذ أوائل القرن السادس عشر فى إنجلترا وفرنسا، حيث بدأت السلطة السياسية تنفصل عمن يمارسها فتميزت الدولة ككائن مستقل عن شخصية الحاكم .

وبعد هذه المقدمة الموجزة نعرض للدراسة التفصيلية فنفرد دراسة تاريخية لأصل نشأة الدولة والتعرض للنظريات المختلفة فى هذا الشأن وذلك بعد تعريف الدولة وبيان أركانها .

المبحث الثانى

تعريف الدولة

وضع الفقهاء تعاريف عديدة للدولة ولكنها جميعاً تشترك فى تضمينها للاركان المتفق عليها للدولة ، وللدولة فى أكثر تعاريفها شيوعاً هى « ذلك الشخص المعنوى الذى يمثل قانوناً أمة — تقطن أرضاً معينة — والذى بيده السلطة العامة أو السيادة Sovereignty—souveraineté (١) . كما تعرف بأنها عبارة عن جماعة من الأفراد تقطن على وجه الدوام والاستقرار إقليماً جغرافياً معيناً وتخضع فى تنظيم شئونها لسلطة سياسية تستقل فى أساسها عن أشخاص من يمارسونها (٢) . ونكتفى بإيراد هذين التعريفين (٣) . حيث لا تخرج باقى

(١) دكتور عبد الحميد متولى : المفصل فى القانون الدستورى ص ٢٠٤ .

(٢) دكتور محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستورى الطبعة الثانية سنة ١٩٧١ ص ١٩ .

(٣) أنظر تعريف الدولة فى الفقه الفرنسى والفقه الإنجلوسكسونى والفقه الألمانى ، الدكتور سعد عصفور مؤلفه المشترك القانون الدستورى والنظم السياسية سنة ١٩٧٧ ص ٩٣ .

تعريفات الفقه عنهما فى شىء . ويبرز التعريف الأول فكرة الشخصية المعنوية للدولة دون غموض .

وإذا كانت دراستنا لا تتسع للكلام تفصيلا عن نظرية الشخصية المعنوية التى تدرس تفصيلا فى مادة « المدخل لدراسة القانون » إلا أنه يمكن أن نقول بأن الشخص المعنوى ما هو إلا « حيلة قانونية أو إفتراض قانونى أوجدها القانون فى الأصل لتفسير وجود مال مخصص لغرض معين » .

فالشخص المعنوى عبارة عن جماعة من الجماعات أو هيئة من الهيئات يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقى فيقر لها بأن يكون لها مال خاص مستقل عن أموال الأفراد الذين يكونونها أو يديرون شئونها .

ولما كانت الدولة بحاجة للاعتراف لها بالشخصية المعنوية ، لأنه لا مال بلا مالك ، ومال الدولة لا يمكن إعتباره ملكا لأفراد الشعب أو لرجال الحكومة فلابد إذن أن يملكه شخص معنوى منفصل عن الاشخاص الذين تضمهم الدولة كما أن الدولة تمثل مصالح مشتركة دائمة منفصلة الوجود عن المصالح الفردية ، بل إن مصالح الدولة قد تتعارض كلية مع مصالح الأفراد . ومثال ذلك أن الدولة قد تتطلب أحياناً تضحيات من أفرادها قد تصل إلى التضحية بأرواحهم فى سبيل المحافظة على كيان وبقاء الدولة .

ويترتب على إعتبار الدولة شخصاً معنوياً مستقلا عن شخصية أفراد الشعب أو الحكام النتائج التالية .

١ — المعاهدة التى أبرمتها حكومة شرعية باسم الدولة تلزم الدولة وتظل سارية ولو تغير الحكام أو شكل الحكومة أو نظام الحكم .

٢ ـ القوانين التى تسنها الحكومة الشرعية تظل كذلك سارية رغم تغير الحكومة أو شكل الحكم أو نظام الحكم ما لم تلغ صراحة أو ضمنا .

٣ ـ إعتبار الدولة شخص قانونى متميز عن أشخاص أفرادها حكاما أو محكومين يوجب على الهيئة الحاكمة أن تعمل فى مباشرتها للسلطة من أجل صالح الدولة كشخص قانونى مستمر لايحده جيل أو عدة أجيال لا من أجل مصلحة خاصة للهيئة الحاكمة أو للطبقة المحكومة أو حتى لجيل كامل دون باقى الأجيال التى لم توجد بعد .

الفصل الثانى

أركان الدولة

يتبين من تعريف الدولة أن لها أركاناً ثلاثة هى :

الأمة والاقليم والسيادة (١) .

المبحث الاول

الركن الأول : الامة Nation

لاتوجد الدولة إلا بوجود جماعات من الافراد معقولة العدد ، فلا يكفى

---

(١) يرى بعض الكتاب أن العنصر الثالث هو السلطة العامة La Puissance Public بدلا من السيادة ، أنظر : Ben.it Jeanneau, Droit Constituti.nnel et Institutions Politques 1675. P. 4.

كما أن بعض الكتاب يضيف عناصر أخرى بإعتبارها أركان للدولة منهم الدكتور أبراهيم درويش الذى يرى أن الدولة مكونة من عناصر أربعة هى ١ — المواطنون . ٢ — الاقليم . ٣ — الاستقلال . ٤ — النظام السياسى

أنظر مؤلفه بعنوان علم السياسة ١٩٧٥ ص ١٨٧ وما بعدها وكذلك يرى الدكتور مصطفى الخشاب أن الدولة تتكون من دعائم أساسية خمسة هى :
١ — السكان . ٢ — الاقليم . ٣ — السيادة . ٤ — الإتجاه العام والغرض المشترك . ٥ — الثروة .

أنظرا مؤلفه النظريات والمذاهب السياسية سنة ١٩٥٧ ص١٨٩ — ١٩١ .

عائلة واحدة أو أعداد بسيطة جداً لكي يتوافر تكوين عنصر السكان فى الدولة من الدول. ولا يعنى هذا اشتراط عدد معين من السكان لا يمكن العدول عنه فعدد السكان يختلف من دولة إلى أخرى ، فهناك دول يكثر فيها عدد السكان بشكل ملحوظ كالولايات المتحدة الامريكية والإتحاد السوفيتى والصين والهند . وهناك دول يقل فيها عدد السكان بشكل ملحوظ كأمارة موناكو ودولة قطر والامارات العربية وإسرائيل .

تعريف الامة :

الامة هى جماعة من الناس مستقرة على بقعة معينة من الارض تجمع بينها الرغبة المشتركة فى العيش معاً . أو كما يعبر البعض لها أهداف مشتركة تعمل على تحقيقها .

وحتى يمكن القول بأن التجمع السكانى المعين يشكل أمة ، لايكفى مجرد إجتماع عدد من الافراد واستقراره على بقعة محددة من الارض ، بل يلزم أن يتوافر لدى هذه المجموعة الرغبة المشتركة فى العيش معاً أى فى تكوين وحدة سياسية .

العنصران الرئيسيان فى تكوين الامة إذن هما الإستقرار على بقعة محددة من الارض، والرغبة المشتركة فى العيش معاً : فإذا أضيف إلى هذين العنصرين عنصر ثالث هو قيام هيئة حاكمة تكون سلطة عليا أصبحت الامة دولة .

فالامة قد توجد دون أن تكتمل عناصر الدولة .

أما العوامل الثانوية التى تساعد على تكوين الامة فهى وحدة اللغة والجنس والدين ووحدة العادات والمصالح والآلام والآمال المشتركة .

وباستثناء عامل الآمال المشتركة فإنه ليس من الضرورى توفر أى من العوامل الأخرى بذاته وأن كان توافرها يدعم وجود وتكوين الأمة .

عامل اللغة : Language

الواقع أن عامل اللغة من أهم العوامل التى تعمل على تكوين أمة وإن كان إختلاف اللغة لا يحول دون قيامها فالامة السويسرية تتكلم ثلاث لغات هى الفرنسية والإيطالية والفرنسية ، والامة البلجيكية تتكلم الفرنسية والفلاماندية. وتأتى أهمية عامل اللغة ليس من اللغة بذاتها ولكن من أن وحدة اللغة يتبعها بالضرورة وحدة الثقافة التى تطبع الميول والتفكير بنمط خاص الامر الذى يوجد بين أفراد الجماعة نوعا من التعاطف لا يحققه أى عامل آخر .

عامل الجنس : Race

يذهب بعض فقهاء القانون الدستورى إلى أن الامة عبارة عن «وحدة جنسية» أو أنها «جماعة متحدة الجنس واللغة والدين» . وهو مالا نوافق عليه لسببين:

الاول : أن كثيراً من الامم يختلف أفرادها فى الجنس واللغة والدين ، كالأمة السويسرية والأمة البلجيكية — كما سبق — والولايات المتحدة كما نعلم خليط من أجناس مختلفة كونت منها الرغبة المشتركة فى العيش معاً على بقعة من الأرض أمة جديدة هى الأمة الامريكية .

الثانى : أنه لا يوجد — فى العصر الحديث — شعوب يمكن القول بنقاء جنسها أى وحدته — سوى بعض الشعوب الهمجية المختلفة فى أواسط أفريقيا وأستراليا — وذلك نتيجة امتزاج الاجناس كأثر للغزو والهجرات والعلاقات التجارية بين الأجناس المختلفة منذ أزمنة بعيدة .

عامل الدين : religion

كان لعامل الدين أهمية كبيرة فى تكوين الأمة فى العصور القديمة ولكنه فقد أهميته فى العصر الحديث ففى العصور القديمة لم يكن يتصور أن يخالف فرد فى الأمة دينها الذى تعتنقه ، وقد ساد فى العصر الحديث مبدأ حرية المعتقدات الدينية وأعتبر من الحريات الأساسية التى نصت عليها أغلب الدساتير مما أفقد عامل الدين أهميته فى تكوين الأمة ، ولكننا نلاحظ مع ذلك — كما يقرر العلامة الامريكى هانتنجتون أن عامل الدين فى العصر الحديث أكثر تأثيرا من عامل الجنس أو غيره من العوامل فى الاحتفاظ بالوحدة بين اليهود .

الشعب والسكان : Peuple – People, habitants

يقصد بالشعب فى مفهومه الاجتماعى مجموع الأفراد الذين يقيمون على أرض الدولة والذين ينتسبون إليها عن طريق التمتع بجنسيتها . (١)

أما مفهوم سكان الدولة فهو أوسع معنى من المفهوم الإجتماعى للشعب . إذ ينصرف إلى جميع من يقيم على أقليم الدولة . سواء كان من شعب هذه الدولة أو من الاجانب الذين لا تربطهم بالدولة سوى رابطة الإقامة .

ويلاحظ أن مفهوم الشعب يتسع ليشمل مواطنى الدولة المقيمون خارجها حتى ولو كانت إقامتهم بشكل دائم طالما لم يفقدوا جنسيتهم الأصلية وحتى ولو أكتسبوا جنسية دولة أخرى إذا كان قانون دولتهم الأصلية يسمح بتعدد الجنسية لمواطنيه.

---

(١) يخلط بعض الفقهاء بين مصطلحى الشعب والسكان ويعطونهما مفهوما واحد . أنظر دكتور مصطفى الخشاب النظرات والمذاهب السياسية سنة ١٩٥٧ ص ١٨٩ .

أما مفهوم الشعب من الناحية السياسية فإنه أضيق من المفهوم الإجتماعي لأنه لا ينصرف الى كل من يتمتع بجنسية الدولة، ولكنه ينصرف إلى من يتمتع منهم بحقوقه السياسية أي جمهور الناخبين .

المبحث الثانى

الركن الثانى — الإقليم Territoire . Territory

الإقليم من الأركان اللازمة لقيام الدولة بحيث لا يمكن أن تقوم دولة بدون أقليم معين يستقر عليه السكان بصفة دائمة . فالقبائل الرحل التى لاتستقر بصفة دائمة مستقرة على قطعة معينة بل تنتقل من مكان إلى آخر لا يمكن أن تقيم دولة بذاتها . ولكن هذا لا يعنى أن هذه القبائل لا تنتمى إلى أية دولة وإنما المقصود أن هذه القبائل المتنقلة لاتستطيع أن تنشىء دولة إبتداء لأن حيازتها للاقليم لاتتصف بالدوام والاستقرار .

ولا تشترط مساحة معينة من الأرض ، فالدولة تختلف فى مساحتها وإقليمها كما هو الحال بالنسبة لعدد سكانها .

وإقليم الدولة يحدد النطاق المكانى الذى تزاول الدولة فيه سلطانها سواء على الأشخاص أو الأشياء . فنى داخل جزء محدد من الأرض لا يمكن لسلطتين ذات سيادة أن يجتمعا معاً ، وإلا أدى ذلك إلى صدور أوامر متناقضة للأفراد مما لا يترك مجالا أمام الأفراد إلا باطاعة إحدى هاتين السلطتين ، وبذلك تغدر السلطة الأخرى غير ذات سيادة . ومن هنا كانت ضرورة إختصاص كل دولة بإقليم تمارس عليه سيادتها وسلطانها دون غيرها من الدولة .

ولا يقصد بإقليم الدولة الأرضى أى مساحة اليابسة فقط . وإنما يقصد

بالإقليم مساحة الأرض وماتحتها من أعماق وماقوقها من الطبقات الجوية . وكذلك البحر الإقليمى أى المياه الساحليـة من البحر الملاصقة لشواطىء الدولة ومايعلو هذا البحر الإقليمى من طبقات جوية .

طبيعة حق الدولة على إقليمها :

أختلف الفقه إختلافاً واسعاً فى تكيف طبيعة حق الدولة على إقليمها . فذهب رأى إلى أن للدولة حق السيادة على أقليمها . وقد أخذ على هذا الرأى أنه وأن كان فى مجموعه لا يعتبر خاطئاً إلا أن السيادة فى الأصل تمارس على الأشخاص لاعلى الأشياء . وذهب رأى آخر إلى أن حق الدولة على إقليمها عبارة عن حق ملكية يتمثل فى تملك الدولة للأقليم ذاته ، وأن ملكية الدولة لإقليمها يعلو حق الملكية الفردية الخاصة ، فلا تعارض بين الحقين إذ يمكن تقرير الملكية الفردية الخاصة فى ظل ملكية الدولة لإقليمها . وقد تعرض هذا الرأى للنقد خاصة ممن ينكرون الملكية العامة للدولة فى حد ذاتها . (١)

واتجـــه رأى ثالث إلى أن حق الدولة على أقليمها هو حق عينى ذو طبيعة تنظيمية. وذهب أصحاب هذا الرأى إلى أن الشىء المؤكد أن هناك صلة مباشرة بين سلطان الدولة وبين إقليمها. وهذه الصلة عبارة عن حق عينى له طبيعة خاصة تحدد مضمونه فى الوفاء بما تقضيه وظيفة الدولة من العمل على تحقيق النظام(٢) . وقد أخذ على هذا الرأى أنه يتميز بالغموض : مقدمته ونتيجته. أما الرأى الذى

---

(١) أنظر: Burdeau ; Traité De science Politique T. 11 صفحات ٨١ ، ٨٢ .

(٢) بوردو المرجع السابق ص٨٣ .

يعتنقه أغلب الفقه العربى ، والذى نأخذ به فهو تكييف طبيعة حق الدولة على إقليمها بأنه حق ملكية . وأن أختلف معنى وطبيعة الملكية . فى هذا الصدد — عن الملكية المعروفة فى القانون الخاص. فالمقصود بملكية الدولة لإقليمها ما للدولة من السلطان على الإقليم وخضوعه لحكمها و إدارتها وقضائها أى حق الدولة فى إستعمال مالها من سلطان داخل تلك المنطقة الجغرافية (١) . وملكية الدولة بهذا المعنى لاتحول دون تملك الأفراد ملكية خاصة لبعض أجزاء الإقليم ذاته وينتفى التعارض نتيجة لإختلاف الهدف الذى تبغى تحقيقه كل من ملكية الدولة لإقليمها وملكية الأفراد — ملكية خاصة — لبعض أجزاء هذا الإقليم . فالهدف الذى تبغى الدولة تحقيقه هو إقرار النظام العام وتوفير الامن وتحقيق الصالح العام فى حين يكون هدف الأفراد هو تحقيق النفع الخاص لكل منهم ،

المبحث الثالث

الركن الثالث — السيادة Souveraineté – Sovereignty

السيادة هى مظهر السلطة السياسية التى تحتكرها الدولة والتى لا تعرف سلطة أخرى تعلوها .

وهذه السلطة الآمرة العليا التى تسمو على الجميع ، هى سلطة أصيلة لاتستمد أصلها من سلطة أخرى ، كما أنها وحدة لا تتجزأ مهما تعددت الهيئات الحاكمة

---

(١) دكتور على صادق أبو هيف القانون الدولى العام الطبعة الرابعة ص ٢١٠ أيضاً دكتور وحيد رأفت ، ووايت ابراهيم مؤلفهما القانون الدستورى سنة ١٩٣٧ ص ١٢٣ .

فى الدولة(١) . لأن هذه الهيئات المتعددة لا تتقاسم السلطة فيما بينها وإنما تتقاسم الإختصاصات فتباشر كل منها جزءاً من هذه الإختصاصات .

والسيادة كصفة تنفرد بها السلطة السياسية فى الدولة لها وجهان ، أو هى بعبارة أخرى تظهر فى مجالين ، المجال الداخلى والمجال الخارجى .

فالسيادة الداخلية : يقصد بها أن سلطة الدولة ، فى ممارستها نشاطها داخل حدود إقليمها ، أى فى علاقتها بالافراد أو الجماعات التى تقيم على إقليمها لاتعلوها سلطة أخرى تسمو إرادتها وتفرض على الجميع .

أما السيادة الخارجية : فيقصد بها عدم خضوع الدولة لدولة أجنبية أخرى فيما عدا ما تعقده من معاهدات أو إتفاقات دولية ووقوفها على قدم المساواة مع باقى الدول وإذا كانت السيادة الخارجية ترادف إستقلال الدولة ، فإن هذه السيادة مع ذلك قد تكون ناقصة .

فالدولة إذا كانت سيادتها الخارجية تامة فإنها تكون مستقلة إستقلالا كاملا

---

(١) إستفاد أساتذة القانون الدولى من نظرية روسو فى السيادة ، وتتلخص هذه النظرية فى قوله : « إن السيادة هى القوة المطلقة للمركب السياسى التى منحت له عن طريق التعاقد الاجتماعى ، وهى روح هذا المركب ، ولذلك فهى ليست قابلة للإنتقال أو التنازل أو التجزئة ، بمعنى أن الامة (أو الدولة) لاتستطيع أن تنقل سيادتها لشخص أو هيئة ولو كانت داخلة فى نطاقها ، وليس من حقها كذلك أن تضفى على شخص أو هيئة جزء من سيادتها لانها هى وحدها صاحبة السيادة ، والسيادة وليدة الإرادة ، والإرادة صفة لازمة للإنسان ، ومن تنازل عن إرادته أو فقدها فقد تنازل عن حريته وعن صفته كإنسان » .
أنظر دكتور مصطفى الخشاب المرجع السابق ص ١٩٦ .

فلا تخضع لدولة أخرى فى أى مظهر من المظاهر ويكون لها مطلق الحرية فى شئونها وعلاقتها مع غيرها من الدول أو المنظمات الدولية .

وتكون الدولة ناقصة السيادة إذا فقدت بعض مظاهر السيادة الخارجية واحتفظت بالبعض الآخر . ومن أمثلة الدول ناقصة السيادة الخارجية . الدول المحمية والدول تحت الوصاية أو الإنتداب .

المطلب الاول

طبيعة سيادة الدولة

كان يسود فى الفقه قديما رأى مؤداه أنه لا يحد أو يقيد من سلطة الدولة داخلياً أو خارجياً سوى ما تضعه هى نفسها من قيود . ولكن السائد فى الفقه الحديث أن سيادة الدولة ليست مطلقة سواء فى المجال الخارجى أو فى الميدان الداخلى .

ففى ميدان القانون الخارجى فان الدولة لا تتقيد بما تدخل فيه من إتفاقيات دولية ومعاهدات بإرادتها فحسب، ولكنها تتقيد كذلك بنظام وقرارات الهيئات الدولية كعصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة .

وفى الميدان الداخلى فان سيادة الدولة تحدها نظرية حقوق الأفراد الأساسية وفكرة القانون الطبيعى أو فكرة العدالة ، كما أن الدولة تتقيد بما تعقده من عقود إدارية مع الافراد أو الجماعات كما تتقيد بما تسنه هى نفسها من قوانين تتضمن قيوداً على سلطاتها . ولا يمكن التسليم بأن القوانين التى تصدرها الدولة إنما تصدر عن محض إرادتها ، لانها غالباً ما تكون إستجابة لما يرسمه أو يفرضه الرأى العام السائد على الاخص إذا ما كان الامر يتعلق بقيود على

سلطات الدولة . (١)

المطلب الثانى

مصدر السيادة

ما هو مصدر سيادة الدولة ، أو من هو الأصل صاحب هذه السيادة الذى يخول الدولة حق ممارستها ؟ تصدى الفقه للإجابة على هذا السؤال فأرجع البعض هذه السيادة إلى الله سبحانه وتعالى ، وأرجعها البعض إلى الامة ، وأرجعها البعض إلى الشعب .

أولا — النظريات التيوقراطية :

Théories théocratiques. Theocratic theories

يتفق أصحاب النظريات التيوقراطية فى إرجاع أصل السيادة إلى الله سبحانه وتعالى فهو وحده صاحب السيادة على العالم أجمع وإليه ترجع أصل السلطة الآمرة . وإذا كانت النظريات التيوقراطية تكون واحدة فى فكرتها إلا أنها أتخذت عدة صور أو عدة نظريات هى : —

---

(١) يقول الاستاذ Vattell وهو أحد علماء القانون الدولى فى نظريته عن السيادة بان السيادة من طبيعتها ألا تنشىء حق إنسان على شعب ولكنها تترجم على حق شعب على نفسه . فالسيادة ليست قائمة على الملكية الشخصيه ولكنها ظاهرة جمعية . وفى هذا ينكر الاستاذ قائل حق ملكية السيادة وهو حق قديم كان يدعى باكتسابه الملوك . الدكتور مصطفى الخشاب — المرجع السابق ص ١٩٦ .

أ ـ نظرية الطبيعة الآلهية للحكام :

La Nature Divine Des gouvernants

يذهب أصحاب هذه النظرية إلى أن شخص الحاكم من طبيعة الله ، فهو الله ذاته على الارض . ويرتبون على ذلك بأنه يجب على المحكومين أن ينظروا إلى الحاكم نظرة التأليه وأن يعاملوه باعتبار أنه مقدس .

وقد سادت هذه النظرية فى مصر الفرعونية وفى الدولة الرومانية كما كانت سائدة فى اليابان فى العصر الحديث حتى عام ١٩٤٧ حيث كانت الشعوب تقدس الملوك والاباطرة لطبيعتهم الآلهية .

ب ـ نظرية الحق الآلهي المباشر : Droit Divin Surnaturel

طبقا لهذه النظرية لا يكون الحاكم هو الله ذاته على الارض بل هو من البشر ولكن الله هو الذى يختاره ويصطفيه ويخصه وحدة السلطة . فاختيار الحاكم هو أمر إلهى خارج عن إرادة البشر . وما دام أن الله هو الذى يختار الحاكم ، فان الحاكم لا يكون مسئولا إلا أمام من خوله السلطة ، ومن ثم فلا يكون الحاكم مسئولا عن تصرفاته أمام المحكومين الذين ليس عليهم له إلا الطاعة المطلقة .

جـ ـ نظرية الحق الآلهى غير المباشر : Droit Divin Providentiel

لا تختلف هذه النظرية عن سابقتها إلا فى أن الله لا يختار الحاكم هنا بشكل مباشر بل بطريق غير مباشر . أى أن العناية الإلهيــة تتدخل فى إختيار الحاكم عن طريق توجيه إرادة الافراد بحيث يرشدهم الله بعنايته الآلهية إلى إختيار الحاكم الذى يرضاه لهم .

ويمكننا القول أن النظريات الثيوقراطية جميعها تتفق فى أن أساس السيادة هو الله . ومن هنا تتصف سلطة الحكام بالسمو وعلو الأمر الذى يؤدى إلى إطلاق السلطة وعدم مسئولية الحاكم أمام المحكومين .

والواقع أن النظريات الثيوقراطية لم توجد إلا لتبرير السلطة المطلقة للحكام ولسلب المحكومين حقهم فى الاعتراض على ظلم الحكام،طالما أن عصيان الحاكم هو عصيان الله وطاعته هى طاعة الله (١) .

ولا يفوتنا أن نذكر أن أغلب الفقه المصرى كان يطلق على هذه النظريات النظريات الدينية،قبل أن يلاحظ أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولى أن أصطلاح « النظريات الدينية » ليس هو الترجمة الصحيحة للإصلاح الفرنسى،فضلا عن أنه لايمكن إطلاقه من الناحية الموضوعية على مثل هذه النظريات التى لا تستند فى جوهرها إلى الدين ، وغاية ما هناك أن أصحابها قد عملوا على طبعها بطابع دينى حتى يسهل تأييد وتبرير السلطان المطلق للحكام . وأنه لا يجوز أن يوصف مذهب من المذاهب أو حركة من الحركات الإجتماعية أو السياسية بأنها مذهب أو حركات دينية لمجرد كون أصحاب هذه المذاهب أو الحركات ينسبونها إلى الدين أو يطبعونها بطابع دينى . فهناك خرافات وبدع من صنع العقل البشرى تنسب إلى الدين ولايجوز من أجل ذلك أن توصف هذه الخرافات وتلك البدع بأنها دينية .

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى أصل نشأة الدولة — بحث فى الفلسفة السياسية وتاريخ القانون العام ١٩٦٦ .

ثانياً — نظرية سيادة الأمة (١) :

Théorie de la Souveraineté Nationale

مضمون هذه النظرية أن السيادة للأمة ذاتها باعتبارها أى الأمة مستقلة عن الأفراد المكونين لها ، ولا تكون السيادة لفرد أو لجماعة من الأفراد بمقولة أن السيادة وحدة لا تقبل التجزئة أو التنازل عنها أو التصرف فيها أو تملكها ، فهى ملك للأمة وحدها وقد نصت وثيقة إعلان حقوق الإنسان التى أقرتها الجمعية الوطنية فى فرنسا سنة ١٧٨٩ على مبدأ سيادة الأمة بقولها : « الأمة هى مصدر كل سيادة ولا يجوز لأى فرد أو هيئة ممارسة السلطة على إعتبار أنها صادرة منها » .

ويعبر عن هذه النظرية بأن الأمة هى مصدر جميع السلطات » .

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة(٢) :

١ — السيادة كل لا يتجزأ ويستحيل تبعاً لذلك تقسيمها على الأفراد ، بحيث يختص كل فرد بجزء منها بل يتعين إختيار من يعبر عن هذه السيادة . لذلك قيل أن مبدأ سيادة الأمة يتنافر مع نظام الديمقراطيـة المباشرة حيث يقوم الأفراد بأنفسهم دون وساطة أحد بممارسة شئون الحكم .

كما يتنافر مع نظام الديمقراطية المباشرة الذى يسمح للشعب بممارسة بعض

---

(١) دكتور محسن خليل وآخرين القانون الدستورى والنظم السياسية سنة ١٩٧٧ القسم الثانى ص ٣٣ وما بعدها .

(٢) هوريو القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق ص ٢٦٤ جيثو القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق ص ١٩ .

مظاهر سلطة الحكم . كنظام الإستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي للقوانين وعلى العكس يتناسب مبدأ سيادة الأمة مع النظام النيابي حيث يقتصر دور الشعب على إختيار النواب الذين يستقلون عن ناخبيهم فى مباشرة شئون الحكم .

٢ — أن إختيار أفراد الشعب للحكام لا يعتبر حقاً للشعب وإنما هو مجرد واجب أو وظيفة . لانه مادام أن الفرد لا يختص بجزء من السيادة فلا يستطيع أن يدعى بوجود حق له فى إختيار الحاكم بل إن قيامه بهذا يكون وظيفة أو خدمة عامة للأمة نفسها ، وتبعاً لذلك فإنه يكون للأمة أن تحدد الشروط اللازم توافرها فى الناخبين حتى تضمن حسن إختيار من يمارس السلطة . وينبنى على ذلك أن مبدأ سيادة الامة يسمح بنظام الاقتراح المقيد بشرط فى الناخب، كشرط نصاب مالى أو شرط تعليم أو شرط الإنتماء إلى طبقة من الطبقات حتى يسمح للناخب بإختيار من يمارس السلطة .

٣ — لا يمكن إعتبار النائب وكيلا عن ناخبيه فى ممارسته للسلطة بل ، أن النائب لا يعبر عن إرادة ناخبيه أو دائرته الإنتخابية وإنما يعبر عن إرادة الامة بأسرها وقد عبر دستور ١٩٢٣ عن ذلك بما نص عليه من أنه لا يجوز لناخبي أعضاء البرلمان توكيل هؤلاء بأمر على سبيل الإلزام .

٤ — لما كان مبدأ سيادة الامة يقوم على أساس أن الامة وحدة مجردة مستقلة عن أفرادها ، فإن هذا المعنى لا يقتصر على فترة معينة أو جيل معين وإنما يقصد بذلك الامة فى ماضيها وحاضرها ومستقبلها .

نقد مبدأ سيادة الامة :

١ — إذا كان مبدأ سيادة الامة له فائدة فى أوقات السلطان المطلق للطبقة الحاكمة على اعتبار أنه سلاح من أسلحة الكفاح ضد الفئة الحاكمة وضد ما كانت

تتمتع به من سلطات مطلقة ، حتى أعتبر « أحد معاول الهدم » للملكية المطلقة التي سادت قبل الثورة الفرنسية ، فإن الهيئات الحاكمة في الوقت الحاضر قد أفلحت عن السلطان المطلق وأصبحت هذه الهيئات تمارس السلطة الآن ليس بناء على حق شخصي ولكن بصفتهم كممثلين للأمة ، وبذلك أصبحت ممارسة السلطة باسم الامة ولصالحها ولحسابها .

لذلك فإن مبدأ سيادة الامة قد استنفذ أغراضه حتى أنه أصبح غير ذى موضوع في الوقت الحاضر ، ومن ثم فنحن لا نكون بحاجة إليه(١) .

كذلك قرر جانب من الفقه أن المقصود بمعنى سيادة الامة وقت أن سجله رجال الثورة الفرنسية كان يحمل في جوهره معنى سلبياً ، إذ كان يقصد به تسجيل « نبذ المبدأ الذى كان سائدا فيما قبل الثورة والذى كان يقر أن الملك هو صاحب السيادة » .

فإذا ما أردنا الإحتفاظ بهذا المبدأ فيجب الإقتصار على تسجيل معناه السلبي القاضي بأنه لا سيادة لفرد ولا جماعة على الامة (٢)

٢ — يؤدى المبدأ إلى نتائج متناقضة لا يمكن تبريرها ، فإذا كانت الامة وحدة واحدة مستقلة عن مجموع الافراد المكونين لهـا ، فإن ذلك يؤدى إلى

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى القانون الدستورى والنظم السياسية سنة١٩٦٦ ص ١٦٥ .

ويعارض هذا الرأى الدكتور محسن خليل أنظر القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق ص ٢٩ .

(٢) الدكتور متولى المرجع السابق ص ١٧٠ .

الاعتراف لها بالشخصية المعنوية مما يؤدى إلى وجود شخصيتين معنويتين — الدولة والامة — يتنازعان السيادة ، فكيف يتأتى ذلك ؟(١) .

٣ — مبدأ سيادة الامة يشكل خطرا على حقوق الافراد وحرياتهم كما أنه يؤدى إلى الإستبداد .

أما خطورته على الحرية فتتمثل فى أن ممثلى الامة إنما يعبرون عند ممارسة شئون السلطة عن الإرادة العامة لهذه الامة . فالقانون هو عبارة عن تعبير عن إرادة الامة ، وكل عمل تأتيه الهيئات الحاكمة عند ممارسة السلطة فى ذاته تعبيرا عن إرادة الامة كذلك . ولما كانت إرادة الامة مشروعة دائماً فإنه يترتب على ذلك أن القوانين والاعمال التى تأتيها السلطة تعتبر مشروعة تبعاً لذلك ، الامر الذى يتعين معه خضوع الافراد لها .

ولما كانت السلطات الحاكمة كثيراً ما يصدر عنها أعمالا تنال من حقوق الافراد وحرياتهم وتعتبر إعتداء عليها ، فإنه لا يتأتى طبقاً لمبدأ سيادة الامة إلا إعتبارها أعمالا مشروعة باعتبارها تعبير عن إرادة الامة لا يجوز للأفراد معارضتها أو مقاومتها.وهكذا يشكل مبدأ سيادة الامة خطراً كبيراً على حريات الافـــراد .

وبالنسبة لكون المبدأ يؤدى إلى الإستبداد فإنه يتمثل فى العمل على إطلاق السيادة من كل قيد،طالما أنها تصدر فى كل ما يصدر باسمها عن إرادة الامة . وقد قرر جانب من الفقه الفرنسى أن مبدأ سياده الامة يعمل على تبرير السلطان المطلق للهيئات الحاكمة شأنه فى ذلك شأن النظريات التيوقراطية . فهو إمتداد

---

(١) دكتور محمد كامل ليله النظم السياسية سنة ١٩٦٧ ص ٢٠٨ .

لنظرية الحق الإلهى المباشر أو غير المباشر كما أنه يؤدى إلى ذات النتائج التى تؤدى إليها النظريات التيوقراطية . غاية ما فى الأمر أنه أحل فكرة الأمة محل الله حتى يسهل على الحكام تبرير سلطاتها المطلقة فى الوقت الحاضر .

وقد أعطى الفقه الكثير من الأمثلة على الإجراءات الإستبدادية التى ارتكبتها الهيئات الحاكمة باسم الأمة وتحت الرعاية السامية لمبدأ سيادة الأمة(1) .

٤ — لا يمثل مبدأ سيادة الامة نظاماً معينا فهو يتلائم مع النظام الديمقراطى ومع النظام الدكتاتورى كما أنه يتلائم مع النظام الملكى والنظام الجمهورى فهو لذلك لا يعتبر أساسا لنظام سياسى أو لنظام حكم معين .

تبرير مبدأ سيادة الامة :

سبق أن ذكرنا بأن من أوجه النقد التى وجهت إلى مبدأ سيادة الامة أنه يؤدى إلى الإستبداد وإلى إهدار حقوق الافراد وحرياتهم العامة ، على أن هذا النقد إنما ينسب فى حقيقة الامر إلى سوء تطبيق المبدأ وليس إلى المبدأ فى حد ذاته الذى يعمل على نقل السيادة من الهيئات الحاكمة إلى الامة وبالتالى إلى القضاء على السلطة المطلقة للطبقة الحاكمة وإلى صيانة حقوق الافراد وحرياتهم .

فإذا ما قامت بعض الهيئات الحاكمة فى ظل مبدأ سيادة الامة بارتكاب بعض الاعمال التى تتصف بالإستبداد وبالجور على حقوق الافراد وحرياتهم ، فإن مثل هذه الاعمال لا تنال من المبدأ فى ذاته الذى يقضى حسن تطبيقه بخلاف ذلك ، ولا يمكن تصوير هذا المبدأ تبعاً لذلك بأنه يؤدى إلى الإستبداد وإهدار

---

(1) دكتور متولى المرجع السابق ص ١٦٨ .

الحقوق والحريات . فالنقد فى هذه الحالة لا يلحق فكرة سيادة الامة، وإنما يوجه إلى القائمين على ممارسة وتطبيق هذه السياد وعلى ذلك يجب أن نفصل بين النظرية فى ذاتها والنظريه فى تطبيقاتها ، فإذا ما حدث وأسفر تطبيق النظرية عن نظام الحكم المطلق ، فمثل هذا النظام يعتبر انحرافاً عن جوهر النظرية وحقيقتها لان النظرية تتنافى مع الحكم المطلق ، وقد قامت أساساً لمحاربة الإستبداد(١) .

كما أن بجزئة السيادة طبقاً لمبـــدأ سيادة الشعب لا يحول دون الإستبداد وإهدار الحقوق والحريات إذا ما أساءت الهيئات الحاكمة تطبيق هذا المبـدأ وتعسفت بالتالى فى استعمال سلطاتها ، والنقد هنا كذلك لا يمكن أن يلحق المبدأ فى ذاته بل يلحق الهيئات الحاكمة وما قامت به من أعمال مخالفة ى ذلك المبدأ أو جوهزه .

أما القول بأن مبـدأ سيادة الامة أقل ديمقراطية من مبدأ سيادة الشعب إذ يؤدى المبدأ الاول إلى تقرير نظام الاقتراع المقيد بينما يؤدى المبدأ الثـانى إلى تقرير نظام الإقتراع العام . فهو قول يتنافى وحقيقة الواقع فمبدأ سيادة الامة يسمح بتقرير النظام الاكثر ملاءمة لظروف وأحوال الامة .

فلهذه الاخـــيرة أن تأخذ بنظام الاقتراع المقيد إذا ما رأت أن ظروفها وأحوالها تحتم عليها تقييد حق الإنتخاب ، ولها أن تأخذ بنظام الاقتراع العام إذا ما رأت أن الظروف والاحوال السائدة تتلائم مع هذا النظام . ولا أدل على عدم تنافر مبدأ سيادة الامة ونظام الاقتراع العام من سريان هذا النظـام الاخير فى غالبية الدول التى قررت هذا المبدأ أو اعتنقته .

---

(١) دكتور كامل ليله النظم السياسية — المرجع السابق ص ٢١٧ .

أما القول بأننا لسنا فى حاجة الآن لمبدأ سيادة الأمة وذلك بسبب إقلاع الحكام فى العصر الحديث عن مزاولة السلطان المطلق، إذ أصبحوا يتولون سلطتهم لابناء على حق إلهى وإنما بصفتهم ممثلين للأمة ، مما أدى إلى مزاولة السلطة بأسم الأمة ولصالحها ولحسابها ، هذا القول غير صحيح لاننا نرى عكس.ذلك إذ مازلنا بحاجة إلى مبدأ سيادة الأمة ذلك أن الحكم المطلق لم ينته أمره تماما بل مازال ساريا فى بعض الدول فى عصرنا الحديث ، الأمر الذى يؤدى إلىضرورة الإبقاء على هذا المبدأ باعتباره سلاحا من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة . لذلك يتفق الاستاذ الدكتور محسن خليل مع الرأى القائل بأن مبدأ سيادة الأمة لا مطعن عليه فى ذاته أى فى جوهره وأهدافه ، خاصة وأنه يضمن وحدة الأمة وترجيح الصالح العام على الصالح الشخصى حيث يكون النائب ممثلا للأمة جمعاء لا ممثلا لصالح ناخبيه ومصالحهم الشخصية (١) .

ومن وجهة نظرنا فإنا نرى أن ماإنتهى إليه هذا الرأى هو الصحيح والواجب الأخذ به وإتباعه .

ثالثا — نظرية سيادة الشعب:(٢)

Theorie De la Souveraineté Du Peuple

يقوم الخلاف بين مبدأ سيادة الأمة ومبدأ سيادة الشعب من أنالمبدأ الأول يرجع السيادة إلى الأمة منظورا إليها كوحدة مستقلة عن الأفراد المكونين

---

(١) المرجع السابق ص ٣٨ وما بعدها .

(٢) Hauriou, op. cit. P. 366

Jeanneau, op. cit. P. 18

لها فى حين يرجع مبـدأ سيادة الشعب منظـورا إلى الأفـراد المكونين للشعب .

ولما كانت السيادة فى هذا المبدأ للافراد فإنه يمكن أن تنقسم بينهم بحيث يكون لكل فرد من أفراد الشعب جزء من هذه السيادة مع ملاحظة أن أفراد الشعب فى المعى الذى يقصده المبـدأ ، هم أفراد الشعب بالمعنى السياسى أى أولئك الذين يتمتعون بحقوقهم السياسية أو جمهور الناخبين .

النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الشعب :

١ — يقرر مندأ سيادة الشعب حق ممارسة السلطة لكل فرد من أفراد الشعب بالمفهوم السياسى لذلك يتناسب المبدأ مع نظام الديموقراطية المباشرة والديموقراطية شبه المباشرة .

فنى النظام الأول يكون الشعب حق ممارسة السلطة بنفسه دون وساطة أحد ، وفى النظام الثـانى يمكن الرجوع إلى الشعب ليمارس بعض مظاهر السلطة كما هو الحال فى الإستفتاء الشعبى أو الإقتراح الشعبى للقوانين أو الاعتراض الشعبى على القوانين . وقد ذهب الفقه الحديث إلى القول بأن مبدأ سيادة الشعب أكثر ديمقراطية من مبدأ سيادة الأمة الذى لا يتناسب إلا مع النظام النيابى حيث لا يمارس الأفراد السلطة إلا عن طريق إختيارهم للنواب (١) .

٢ — الإنتخاب طبقا لمبـدأ سيادة الشعب ليس وظيفة أو واجب كما هو الحال طبقا لمبدأ سيادة الامة . ولـكنه حق للأفراد باعتبار أن كل منهم له جزء

---

(١) دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٤٤ .

من السيادة ومن ثم فلا يمكن حرمان الأفراد من حق الإنتخاب بسبب الثروة أو التعليم كما هو الحال فى نظام الاقتراع المقيد ، ولا يتمشى مع مبدأ سيادة الشعب سوى نظام الاقتراع العام .

٣ — يعتبر النائب وكيلا عن ناخبيه ما دام أنه يمثل جزء من السيادة التى يملكها الناخبون ، ومن ثم فإنه يمكن للناخبين فرض إراداتهم على النائب الذى يكون ملزما بالعمل وفق إرادتهم ، وإلا كان لهم عزله إذا خرج عن حدود الوكالة(١) بعكس الحال فى مبدأ سيادة الأمة حيث يستقل النائب كلية عن ناخبيه ويعتبر ممثلا للأمة لا لدائرته الإنتخابية .

نقد مبدأ سيادة الشعب :

تصدى الاستاذ الدكتور محسن خليل لتحليل مبدأ سيادة الشعب ومقارنته بمبدأ سياده الأمة من ناحية النتائج التى ترتبها كل منهما ، وإنتهى إلى أن الحاجة إلى مبدأ سيادة الامة ما زالت ملحة كسلاح لمحاربة طغيان الحكام فى بعض دول العالم المعاصر ، وعرض الاسباب الآتية : —

١ — من مقتضى مبدأ سيادة الشعب تبعية النواب لجمهور ناخبيهم وخضوعهم لآراء ومعتقدات هؤلاء الاخيرين بغض النظر عن خطئها أو صوابها . ولما كان النائب هنا يعتبر فى حكم الوكيل عن ناخبيه ، فإنه يحق لجمهور الناخبين عزله إذا ما حاد عن حدود الوكالة المرسومة له . ولا جدال أن مثل هذه العلاقة تعود بأوخم العواقب على الحياة النيابية وعلى الدولة ذاتها . ذلك أن أرتباط النواب بجمهور ناخبيهم بمثل هذه الرابطة يؤدى من الناحية العملية إلى مراعاة

(١) دكتور ثروت بدوى النظم السياسية سنة ١٩٧٢ ص ٤٦ .

النواب لصالح ناخبيهم والعمل على تحقيق الصالح الخاص حتى ولو كان ذلك على حساب الصالح العام نفسه .

وتذكرنا هذه العلاقة بنظرية الوكالة الإلزامية التى سادت قبل الثورة الفرنسية وما كان لها من عيوب كثيرة ، تركزت أهمها فى مراعاة الصالح الخاص للناخبين على الصالح العام للدولة ، الامر الذى أدى إلى محاربة هذه النظرية سواء من جانب الفقه ، وذلك بابتداع الكثير من النظريات الاخرى المخالفة لها أو من جانب المجالس النيابية ذاتها ، حيث رفضت كل توكيل بين الناخب والنائب ولم تعتد بطريقة الإستقالة على بياض التى كان يلجأ إليها الناخبون لإرغام النواب على التقيد بأحكام الوكالة .

فكأن مبدأ سيادة الشعب فى شقه الخاص بعلاقة النائب بالناخب عبارة عن رجوع وعودة إلى نظرية الوكالة الإلزامية وإلى مساوئها مرة أخرى بعد أن تحقق إندثارها ، لما أثبتته من ناحية الواقع العملى من فساد وخطورة على الصالح العام .

٢ — قيل بأن إعطاء السيادة للأمة يؤدى إلى نتائج لا يمكن تبريرها ذلك أن مقتضى مبدأ سيادة الامة الإعتراف للأمة بالشخصية المعنوية ، الامر الذى سيترتب عليه وجود شخصين معنويين على إقليم واحد يتنازعان السيادة ، ألا وهما الدولة من ناحية والامة من ناحية أخرى ، مما يؤدى إلى عدم الإستقرار واضطراب الاوضاع فى الدولة .

على أنه إذا نظرنا إلى مبدأ سيادة الشعب وجدنا أنه سيزيد الامر السابق تعقيداً . ذلك أن هذا المبدأ يعترف بتجزئة السيادة وتقسيمها بين الافراد بحيث يختص كل فرد من أفراد الشعب بجزء من السيادة وهنا يثور التساؤل عن وضع

سيادة الدولة ، هل نحتفظ بفكرة سيادة الدولة ؟ إذا ما قررنا ذلك فكأن هناك سيادة مجزأة للأفراد إلى جانب سيادة الدولة كشخص معنوى ، وهو ما يؤدى إلى عدم الإستقرار وإضطراب الأوضاع فى الدولة ثم ما هو مكان سيادة الدولة بالنسبة لسيادة الشعب ؟ ومن هو صاحب السيادة الفعلية وان الغلبة والتفوق ؟

إزاء ذلك يمكن أن نقرر أن مبدأ سيادة الشعب يؤدى كذلك إلى نتائج لا يمكن تبريرها فى ذلك مثل مبدأ سيادة الامة ، وإن كان قد زاد الامر تعقيداً بتجزئة السيادة بين أفراد الشعب بعد أن كانت السيادة للأمة وحدها واعتبارها غير قابلة للتجزئة والإنقسام »(١) .

---

(١) دكتور محسن خليل وآخرين المرجع السابق القسم الثانى ص ٤٦ ، ٤٧

الفصل الثالث

أنواع الدول (1)

تنقسم الدول فيما بينها من حيث الشكل الذى تأخذه أو الثوب الذى تظهر به إلى أنواع مختلفـــة ، وإذا أخذنا بالتقسيم التقليدى لنـوع الدولة والذي قال به فقهاء القـانون ، فإنه يوجـــد تقسيمين رئيسيين للدول يختلف

---

(1) أنظر فى تفصيل ذلك : دكتور عبد الحميد متولى بالاشتراك مع دكتور سعد عصفور ودكتور محسن خليل مؤلفهم القانون الدستورى والنظم السياسية ص ١٠٢ وما بعدها .

دكتور على صادق أبو هيف مؤلفه القانون الدولى العام الطبعة الثامنة ص ١٢٧ وما بعدها .

الدكتور ثروت بدوى مؤلفه النظم السياسية سنة ١٩٧٢ ص ٥٥ ومابعدها .

الدكتور ابراهيم درويش مؤلفـــه علم السياسة سنة ١٩٧٥ صفحة ٢٣٨ وما بعدها .

وأيضاً بير باكتيت المرجع السابق صفحة ١١ وما بعدها .

وجينـــو القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق صفحة ٦ وما بعدها .

دكتور محمود محمد حافظ : الوجيز فى النظم السياسية والقـانون الدستورى الطبعة الثانية سنة ١٩٧٦ صفحة ٣٩ وما بعدها ، الدكتور فؤاد العطار : المرجع السابق صفحة ١٧٩ وما بعدها .. الدكتور محمد كامل ليله المرجع السابق صفحة ١٠٢ وما بعدها .

معيار كل منهما عن الآخر . ويكون معيار التقسيم الأول أو المناط الذى يعول عليه هو السيادة ، أى مدى ما تتمتع الدولة بسيادتها ، فى حين يكون معيار التقسيم الثانى هو طريقة تكوينها وما إذا كانت مكونة من وحدة واحدة أو من أكثر من وحدة .

المبحث الاول

معيار السيادة

تنقسم الدول بحسب هذا المعيار إلى دول ناقصة السيادة ودول كاملة السيادة :

المطلب الأول

الدول ناقصة السيادة

الدولة ناقصة السيادة هي الدولة التي لا تتمتع بممارسة سلطانها على شئونها الخارجية والداخلية أو على واحدة منهما ، وبعبارة أخرى لا يكون للدولة ناقصة السيادة الحرية التي تكفل لها التمتع باستقلالها فى مباشرة هذه الشئون وبالتالى تكون السيادة التى لهذه الدولة ناقصة ، وذلك لوجود نوع من القيد يحد من حريتها فى ممارسة هذه السيادة .

وعادة ما تخضع هذه الدولة لإشراف دولة أخرى أو منظمة دولية تقوم بمشاركتها مباشرة بعض شئونها الداخليه أو الخارجية أو الاثنين معاً .

وتعتبر الدولة ناقصة السيادة فى كل حالة توجد فيها علاقة قانونية بينها وبين دولة أو منظمة أخرى . وهذه العلاقة تقيد من سيادتها الداخلية أو الخارجية ، وقد توجد العلاقة القانونية بناء على موافقة الدولة نفسها أو جبرا عنها .

ومن أمثلة الدولة ناقصة السيادة :

أولا

الدولة التابعة

تعتبر الدولة دولة تابعة عند ما تخضع لسيطرة دولة أخرى وتختلف درجة السيطرة وفق طبيعة علاقة التبعية بين الدولة التابعة والدولة المتبوعه. ومعنى هذا أن تفقد الدولة التابعة كل إرادتها فلا تستطيع ممارسة سيادتها الخارجية أو مجرد التعبير عن حقوقها خارج حدودها مع الاحتفاظ بتصريف كل أو بعض شئونها الداخلية (١) .

وتعتبر مصر أثناء الحكم العثمانى قبل عام ١٩١٤ مثالا للدولة التابعة . فقد كانت فى ذلك الوقت تابعة للدولة العثمانية ، ويرجع ذلك إلى عام ١٨٤٠ عند ما تدخلت انجلترا والنمسا وروسيا وبروسيا إلى جانب تركيا ضد محمد على ونتج عن هذا التدخل توقيع إتفاقية لندن فى ١٥ يوليو عام ١٨٤٠ وتحدد فيه مركز مصر باعتبار أنها دولة تابعة لتركيا (٢) .

ثانياً

الدولة المحمية

تعتبر الدولة محمية حينما يتم وضعها تحت حماية دولة أخرى تقوم على شأنها

---

(١) دكتور على صادق أبو هيف المرجع السابق ص ١٤٨ .

(٢) المرجع السابق ص ١٤٩ .

وتحمى حقوقها وقد تكون الحماية إختيارية ، أى أن تقوم الدولة بوضع نفسها تحت حماية دولة أخرى، أى أن تقبل الدولة المحمية بإرادتها حماية الدولة الأخرى. كما قد تكون الحماية إجبارية وذلك عن طريق القهر والاستعمار ، فتقوم دولة بفرض حمايتها قسراً على دولة أخرى . وعادة ما تكون الدولة الحامية من الدول الكبرى قوية الإرادة فى حين تكون الدولة المحمية دولة صغيرة ضعيفة الإرادة .

وتعتبر مصر مثالا للدولة المحمية وذلك فى الفترة من عام١٩١٤ إلىعام١٩٣٦ وهى الفترة التى انفصلت فيها عن الدولة العثمانية وبعد أن أعلنت بريطانيا عام١٩١٤ إعتبار مصر محمية بريطانية .

هذا وتحدد وثيقة فرض أو إعلان الحماية الحقوق والإلتزامات التى تنشأ بين كل من الدولة الحامية والدولة المحمية . كما قد تتضمن مثل هذه الحقوق والإلتزامات والإتفاقيات التى تبرم بين كل من الدولتين بعد قيام الحماية ، وعلى وجه العموم فإن الدولة المحمية تحتفظ بشخصيتها الدولية مستقلة عن شخصية الدولة الحامية ، ويترتب على ذلك أن رعايا الدولة المحمية لا يتبعون حتما رعوية الدولة الحامية وأن المعاهدات التى تبرمها الدولة الحامية لا تلزم حتما الدولة المحمية . كما أن هذه الدولة لا تعتبر طرفاً فى حرب تعلنها الدولة الحامية. وبالنسبة للعلاقة بين الدولتين تعتبر من الناحية النظرية فى حكم العلاقات الدولية ، ولكنها فى حقيقة الأمر تصبح علاقة تبعية نظراً لإستغلال الدولة الحامية لسلطانها على الدولة المحمية .

وبالنسبه للشئون الخارجية تقوم الدولة الحامية بتولى هذه الشئون التى للدولة المحمية بمفردها أو بالاشتراك مع الدولة المحمية ،

وأما بالنسبة للشئون الداخلية للدولة المحمية فتكون من اختصاصها وحدها فيما عدا بعض الشئون الهامة مثل شئون الجيش والادارة المالية العامة فإن الدولة الحامية تشرف على تصريفها مع الدولة المحمية(١) .

ثالثاً

الدولة المشمولة بالوصايه

تضمن ميثاق الأمم المتحدة النص على نظام الوصاية الدولى، وذلك فى المادة ٧٥ منه على أنه : « تنشىء الأمم المتحدة تحت إشرافها نظاما دوليا للوصاية ، وذلك لإدارة الأقاليم التى قد تخضع لهذا النظام بمقتضى إتفاقات فردية لاحقة وللإشراف عليها . ويطلق على هذه الأقاليم المشمولة بالوصاية » .

والغرض من الوصاية هو توطيد السلم والأمن الدولى والعمل على ترقية أهالى الأقاليم المشمولة الوصاية فى أمور السياسة والإجتماع والإقتصاد والتعليم .. والتشجيع على احترام حقوق الإنسان والحريات الاساسية للجميع ، وأخيراً كفالة المساواة فى المعاملة فى الأمور الإجتماعية والإقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الامم المتحدة .

ومهما كانت شروط الوصاية إلا أنها لا تعطى للدولة أو الدول التى يعهد لها حق السيادة على الإقليم ، وإنما يكون لها فقط حق الإدارة لتحقيق الأهداف سالفة الذكر ، وقد يتسع مدى هذا الحق أو يضيق وفقا لظروف كل إقليم ، دون أن يؤثر ذلك فى بقاء الاقليم محتفظا بكيانه القانونى الخاص وفى إحتفاظ

---

(١) الدكتور على صادق أبو هيف ص ١٥١ ، ١٥٢ .

سكانه بجنسيتهم (١) . وأمثلة الدول التى كانت مشمولة بالوصاية قبل إستقلالها هى ليبيا والصومال الايطالى .

المطلب الثانى

الدولة كاملة السيادة

تعتبر الدولة كاملة السيادة عندما تقـــوم بممارسة سيادتها كاملة فى الداخل والخارج دون أن تخضع لارادة دولة أخرى ، بمعنى أن الدولة فى قيامها بمباشرة شئونها سواء كانت داخلية أو خارجية لا تكون تحت إشراف ورقابة من جانب دولة أجنبية .

وأمثلة الدول كاملة السيادة متعددة منها الدول الأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة . وتمارس الدول كاملة السيادة جميع أوجه النشاط الداخلى بحرية كاملة فى حدود قانونها الدستورى فلا تخضع سلطات الحكم بها إلى التدخل الاجنبى سواء فى تنظيم هذه السلطات أو فى علاقاتها مع بعضها البعض أو بينها وبين الأفراد المحكومين ، فثبوت صفة السيادة للدولة تجعل من إرادتها المرجع الأعلى والأخير لتصرفاتها فى الداخل دون أى تدخل خارجى . وتبدو مظاهر هذه السيادة الخارجية فى حق الدولة بوضع دستورها والأخذ بشكل الحكم الذى تريده وحريتها فى وضع التشريعات التى تراها ملائمة لنظامها وهكذا .

كما تمـــارس الدولة كاملة السيادة أوجه النشاط الخارجى دون أن يحد من إرادتها شىء إلا ما تضعه هى من قيود بنفسها بواسطة ما تبرمه من معـاهدات

---

(١) أنظر دكتور على صادق أبو هيف المرجع السابق ص١٥٦ ومابعدها .

مع غيرها من الدول الأخرى وعلى هذا تباشر الدولة سلطاتها فى تحديد علاقاتها مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية ، فتبرم المعاهدات وتدخل عضـــواً فى المنظمات الدوليـة مثل هيئة الأمم المتحدة أو الأحلاف السياسية والعسكرية كما تكون لهـا حق إعلان الحرب ومبادلة التمثيل الدبلوماسى وغير ذلك من أوجه النشاط الدولى .

هذا ويجب أن ننوه بأن تقسيم الدول إلى دول ناقصة السيادة ، ودول كاملة السيادة لا يعتبر تقسيما جامداً أو ثابتـاً ، بل هو تقسيم مرن ومتغير وذلك تبعاً للظروف والملابسات التى تحيط بالمناخ الدولى والمتعلقة بكل دولة فقـد تتحرر دولة تابعـة من تبعية الدولة المتبوعه وبذلك تحصل على إستقلالها وتتحول من دولة ناقصة السيادة إلى دولة كاملة السيادة وهو ما حدث بمصـر عندما تحررت من ربقة الاحتلال البريطانى وما حدث لكثير من الدول الحديثة فى إفريقيا . كما قد يحدث العكس وتفقد دولة ذات سيادة كاملة جزءاً من سيادتها وتصبح دولة ناقصة السيادة .

المبحث الثانى

كيفية التكوين

تكون الدولة من حيث تكوينها أحد نوعين إما دولة بسيطة وموحدة أو دولة مركبة :

المطلب الأول

الدولة البسيطة أو الموحدة

The Unitary St te – L'Et t – simple

وهى تلك الدولة التى تتميز ببساطة بنائها الدستورى فتكون الأنظمة السياسية التى تحكمها واحدة غير متعددة . وبعبارة أخرى أن تكون السيادة فيها موحدة لها صاحب واحد وهو الدولة وتكون السلطة جميعها مملوكة لحكومة واحدة وسميت بالدولة البسيطة لبساطة تركيبها السياسى والدستورى .

ويترتب على وحدة السيادة فى الدولة البسيطة وحدة الدستور ووحدة التنفيذ ووحدة القضاء . وعادة ما يوجد ثلاث سلطات تختص كل واحدة من هذه السلطات بوظيفة من وظائف الدولة ، فتقوم بوظيفة التشريع للسلطة التشريعية ممثلة فى المجلس النيابى أياً كان الشكل الذى يتخذه ، سواء كان برلماناً من مجلسين كما هو الحال فى بريطانيا أو من مجلس واحد كما هو الحال فى مجلس الشعب المصرى .

كما تقوم السلطة القضائية بوظيفة القضاء .

وتتولى الحكومة السلطة التنفيذية ، هذا ولا يستتبع بالضرورة أن يكون للدولة البسيطة أو الموحدة شكلا معيناً من أشكال الحكم فقد تكون دولة ملكية أو جمهورية وقد يكون نظام الحكم فيها ديمقراطيا أو ديكتاتوريا .

ومن أمثلة الدولة البسيطة أو الموحده جمهورية مصر العربية وأسبانيا وبلجيكا واليابان .

الدوله البسيطة واللامركزية الإدارية :

اللامركزية الإدارية مصطلح يقصد به توزيع الوظيفة الادارية بين السلطة التنفيذية وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشر الوظيفة المسنده إليها تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها .

ومعنى ذلك أن النظام اللامركزى الإدارى يقوم على إقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية المعهود بها أصلا إلى السلطة التنفيذية . وقد سبق القول بأن الدولة البسيطة أو الموحدة تقوم على وحدة التنفيذ . فهل معنى ذلك أن الدولة البسيطة أو الموحدة لا تأخذ بنظام اللامركزية الادارية ؟

للاجابة على هذا السؤال يجب أن نفرق بين التنظيم الدستورى و بين التنظيم الادارى فيها ، وقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام اللامركزية الادارية الذى يقضى بتوزيع العمل الادارى للدولة بين جهازها الادارى وأجهزة إدارية أخرى منتخبة محلية أو مصلحية تزاول إختصاصات محددة وهى فى مباشرة هذه الاختصاصات تكون مستقلة عن السلطة المركزية .

وإن كان هذا الاستقلال لايمنع من وجود نوع من الاشراف والرقابة تقوم به السلطة المركزية على أجهزة الادارة اللامركزية .

كما يجب ملاحظة أن إستقلال أجهزة اللامركزية الإدارية يتعين ألا يصل إلى درجة الإستقلال الكامل فى مواجهة السلطة المركزية حتى لا تنهار وحدة الدولة (١) . وقد سبق القول بأن معيار الدولة الموحدة أو البسيطة هو وحدة السيادة أى أن الدوله ممثلة فى سلطتها المركزية هى صاحبـة السيادة والسلطان دون منازع .

ولما كانت أجهزة اللامركزية الادارية لم تستقل تماما وتنفصل عن سلطان الدولة وإنما تخضع لرقابتها وإشرافها فإنه يكون للدولة البسيطه أو الموحدة أن تأخذ بنظام اللامركزية الادارية .

المطلب الثانى

الدولة المركبة : L'Etat Compose

عرضنا فيما سبق للدولة البسيطة أو الموحدة وقلنا بأن السيادة فيها تكون . وحدة غير مجزأة فى يد سلطة واحدة . وعلى العكس من ذلك نجد أن الدولة المركبة تكون عبارة عن اتحاد بين دولتين أو أكثر وتتجزأ فيها السيادة بين دول الاتحاد وفق طبيعة التكوين للدولة المركبة .

وتختلف درجة الإتحاد المكون للدولة المركبة من حيث القوة والضعف

---

(١) يقول الفقيه الفرنسى جيثو أن شكل الدوله الموحده لا يمنع من وجود اللامركزية . وهو يعنى بها إدارة المصالح المحلية بواسطة جماعات مستقلة ومنتخبة مع إستمرارها تحت وصاية الدولة : مؤلفه القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق ص٧ .

وذلك تبعا لدرجة تقسيم السيادة الممثلة فى السلطة السياسية بين الاتحاد والدول المكونة له .

وتأخذ الدولة المركبة صورا مختلفة هى : الاتحاد الشخصى والاتحاد التعاهدى أو الاستقلالى والاتحاد الفعلى والاتحاد المركزى .

ونتناول فيما يلى هذه الصور بشيء من التفصيل : —

أولا

الاتحاد الشخصى : Personal union Union Personnelle

تنشأ عن طريق اجتماع دولتين أو أكثر فى شخص حاكم واحد وقد يكون هذا الشخص ملكا أو أمبرطورا كما قد يكون هذا الحاكم رئيسا جمهوريا إذ لا يشترط فى دولة الاتحاد الشخصى أن تكون الدول المشتركة فيه ذات نظام ملكى إذ لا يوجد ما يمنع من إتفاق عدة دول على إختيار رئيس واحد (١) . وهذا ما حدث فعلا حينما تولى بوليفار رئاسة الجمهورية فى وقت واحد فى كل من بيرو وكولومبيا وفنزويلا فى أمريكا الجنوبية بإختياره رئيسا للجمهورية الأولى سنة ١٨١٣ والثانية سنة ١٨١٤ والثالثة سنة ١٨١٦ (٢).

وأن كان الغالب أن تظهر دولة الاتحاد الشخصى نتيجـــة حادث عرضى كما

(١) يربط البعض بين كل من الاتحاد الشخصى والاتحاد الفعلى والملكيه باعتبار أنهما ظاهرة وراثة ملكية Phénoméne dynastique

أنظر : André Hauriou; Droit constitutionnel et institutions Politiques – Paris 1975 P. 158.

(٢) أنظر دكتور ثروت بدوى المرجع السابق ص ٦٠ .

إذا ارتبطت الأسر المالكة بروابط المصاهرة وكان قانون توارث العرش فى الدولتين يسمح بذلك .

وقيام دولة الاتحاد الشخصى لا يلغى شخصية الدولتين أو الدولة المكونة للاتحاد بل يقتصر الأمر على وحدة رئيس الدولة فقط .

ولا يؤدى قيام الاتحاد بالاساس بكيان الدولة التى تدخل فيـــه أو مساس بعناصر تكوينها سواء فى داخلها أو خارجها ، ولا بكونها وحدة فى النظام السياسى الدولى بمعنى أنه لا يترتب على الاتحاد الشخصى خلق دولة جديدة ، بل يظل لـكل دولة من دول الاتحاد شخصيتها القانونيـة وكامل سيادتها فى المجالين الخارجى والداخلى .

ونتيجة لهـذا فإن الإلتزامات التى تلتزم بها إحدى الدول المكونة للاتحـاد لا تلزم دول الاتحـاد الأخرى . كما يكون لـكل دولة من دول الاتحاد نظامهـا السياسى وما يترتب على ذلك من نتائج ، فيكون لها حكومتها الخاصة ودستورها الخاص وقضاؤها الخاص وجيشها الخاص ، كما يكون لها تمثيل دبلوماسى خاص بها و يعتبر رعاياها أجانب بالنسبة للدول الأخـــرى أعضاء الاتحاد أو بعبارة موجزة تعتبر الدول أعضاء الاتحاد دولا أجنبية بالنسبة لبعضهم البعض، فكأن الإتحاد الشخصى إنما يقتصر فقط على وحدة شخص رئيس الدوله الذى يكون له الولاء من جانب دول الاتحاد .

ولهذا فإن دولة الاتحاد الشخصى تنتهى وتزول بمجرد زوال هذا الشخص لأى سبب من الأسباب . فإذا كان قيام الاتحاد قد تم عن طريق المصاهرة فإنه ينتهى إذا كانت قوانين توارث العرش فى دول الاتحاد تتعارض فى استمراره .

ومثال ذلك ما حدث بالنسبة للإتحاد الشخصى الذى كان قائماً بين انجلترا وهانوفر منذ عام ١٧١٤ وإنتهى بتولى الملكة فيكتوريا عرش انجلترا سنة ١٧٣٧ . وسبب مراجعـة أن قانون توارث العرش فى هانوفر لا يجيز للنساء تولى العرش .

وكذلك الشأن بالنسبة للاتحاد الشخصى الذى كان قائما بين هولندا ولوكسمبرج منذ عام ١٨١٥ وانتهى بتولى الملكة ولهمينا عرش هولندا عام ١٨٩٠ وقد انتهى لنفس السبب المذكور سابقا .

وأما إذا كان الاتحاد الشخصى قد قام بناء على إتفاق، فإنه ينتهى بنفس الطريقة كما إذا رغب الشعب فى إحدى دول الاتحـاد الشخصى على إعادة إختيار رئيس الدولة وعدم موافقـة دولة أخرى فى الاتحاد على إعادة الاختيار . ومثال ذلك الاتحاد الشخصى الذى قام فى أمريكا الجنـوبية بين بيرو وكولومبيا وفنزويلا . وقد إنتهى هذا الاتحاد نتيجة عدم إتفاق دول الاتحاد على شخص رئيس الدولة .

وهناك طريقة ثالثة ينتهى بها الاتحاد الشخصى وتكون فى حالة ما إذا إندمجت الدول الأعضاء فى اتحاد آخر ومثال ذلك الاتحاد الشخصى الذى كان قائما بين بولندا وليتوانيا سنة ١٣٨٥ فقد تحول هذا الاتحاد إلى إتحاد حقيقى بمعاهدة لوبلان عام ١٥٦٩ .

وأخيراً قد ينتهى هذا الاتحاد باستعمال إحدى الدولتين للدولة الأخرى كما حدث فى حالة الكونغو وبلجيكا . فقد كان الكونغو من ممتلكات ملك بلجيكا ليوبولد الثانى ثم قرر البرلمان البلجيكى فى عام ١٨٨٥ أعتبار الكونغو دولة فى حالة اتحاد شخصى مع بلجيكا . وأستمر هذا الاتحـاد إلى عام ١٩٠٨ حين عاد

البرلمان البلجيكى وقرر ضم الكونغو لبلجيكا بصفة نهائية . وبهذا القرار إنتهى الإتحاد الشخصى الذى كان قائما بينهما وأصبحت الكونغو مستعمرة بلجيكية إلى أن تم استقلالها عام ١٩٦٠ (١) .

ويوجد مثال حديث نسبيا للإتحاد الشخصى ، وهو ذلك الاتحاد الذى قام بين كل من إيطاليا والبانيا فى عام ١٩٣٩ . ففى هذا العام إحتلت إيطاليا البانيا وفى ابريل من نفس السنة أعلنت الجمعية التشريعية الألبانية قيام الاتحاد الشخصى بين الدولتين،وظل هذا الاتحاد قائما إلى أن ألغى فى أكتوبر عام ١٩٤٣ بعد هزيمة ايطاليا فى الحرب العالمية الثانيه واستعادة البانيا لاستقلالها (٢) .

ثانيـــاً

الاتحاد التعاهدى

Confederation – Confederation d'Etat

و يعرف أيضاً بالاتحاد الاستقلالى أو الكونفدالى ، و يكون باتفاق دولتين أو أكثر بقصد تحقيق بعض الأهداف المشتركة المتفق عليها فى معاهدة مبرمة

---

(١) هوربو المرجع السابق ص ١٥٨ ودكتور أبو هيف المرجع السابق ص ١٢٩ ، ١٣٠ دكتور ثروت بدوى النظم السياسية المرجع السابق ص ٦٢ .

(٢) ويرى الدكتور ثروت بدوى أن هذا الإتحاد لم يكن له فى الحقيقة إلا الإسم لأنه لم يكن نتيجة حادث عارض بل كان مفروضا بالقوة من جانب ايطاليا كما أنه فى الواقع استعمارا واحتلالا من جانب ايطاليا لألبانيا إذ أن الأولى قد تولت جميع الإختصاصات فى ألبانيا .

مؤلفه النظم السياسية المرجع السابق ص ٦٢ .

بينهم فهو يستمد أساسه من المعاهدة (١) .

ولا تفقد دول الإتحاد التعاهدى استقلالها أو سيادتها فالإتحاد يبقى على شخصية كل دولة عضو فيه ، وتظل محتفظة بعناصرها وكيانها الدولى المتميز . فلا يكون لرعايا دول الاتحاد جنسية واحدة بل يظل رعايا كل دولة أجانب بالنسبة للدول الأخرى الداخلة فى الاتحاد ، كما تستقل كل دولة بشئونها الداخلية والخارجية وبالتالى لا تعتبر الحـــرب الناشئة بين دولتين أو أكثر من دول الاتحاد حربا أهلية بل تعتبر حربا دولية ناشئة بين دول أجنبية .

كما لا يحول وجود الاتحاد من قيام الدول الاعضاء فيه من إبرام معاهدات و إتفاقيات دولية فيما بينهم ، أو مع دول أخرى خارجة عن الاتحاد ، على أن تراعى الإلتزامات والشروط الواردة فى معاهدة التحالف لتحقيق الأغراض المشتركة المتفق عليها بين دول التحالف .

ويكون الهدف من قيام الإتحاد التعاهدى هو رغبة الدول الأعضاء فى تحقيق بعض الاهداف المشتركة التى إتفقوا عليها فى معاهدة بينهم ، ويتم إنشاء هيئة مشتركة تسمى الجمعية أو المؤتمر لتشرف على تنفيذ المعاهدة ، وتتكون هذه الهيئة المشتركة من أعضاء يمثلون الحكومات المشتركة فى الإتحاد ، وهذه الهيئة هى التى تعرف بالإتحاد التعاهدى ، و تصدر قرارات الهيئة باجماع الأعضاء ، إلا فى بعض الحالات التى يكتفى فيها بالاغلبية المطلقة و من الملاحظ أن حق الإنفصال عن الإتحاد التعاهدى مكفول لكل عضو فيه ولو لم ينص على ذلك صراحة .

---

(١) أنظر : Piere Pact:t Con:titutionnel; instutions Politiqaes . Paris 1974 P. 12.

ويجب أن ننوه هنا إلى أن الهيئة المشتركة للاتحاد لا تملك سلطاناً على الدول الأعضاء فيه . بل يكون تنفيذ قراراتها عن طريق حكومتها والاتحاد التعاهدى بهذه الصورة لا تعتبر له شخصية دولية ، بمعنى أنه ليس دولة تعلو الدول الأعضاء فيه ، وأن كان بعض فقهاء القانون يعترفون له بشخصية دولية ناقصة .

ويكون إنتهاء الإتحاد التعاهدى بالتحلل أى بانفصال الدول الأعضاء فيه ، أو بالإندماج ، وذلك بأن تنضم الدول الأعضاء فيه إلى بعضها وتكون إتحاداً فيدرالياً .

وأمثلة الاتحاد التعاهدى متعددة منها إتحاد الولايات الأمريكية الثلاث عشر المتعاهدة بين عامى ١٧٧٦ ، ١٧٨٧ وانتهى عن طريق الإدماج بتحوله إلى اتحاد فيدرالى . والاتحاد السويسرى الذى بدأ سنة ١٨١٥ وانتهى أيضاً بتحوله إلى اتحاد فيدرالى سنه ١٨٤٨ والاتحاد الجرمانى الذى قام سنة ١٨١٥ والذى انتهى بالحل سنة ١٨٦٦ (١) .

كما يعتبر ميثاق جامعة الدول العربية المبرم بين الدول العربية عام ١٩٤٥ صورة للاتحاد التعاهدى وكذلك ميثاق الدول العربية المتحدة بين الجمهورية العربية المتحدة واليمن والذى بدأ عام ١٩٥٨ وانتهى عام ١٩٦٢ علما بأن هذا الميثاق لم تكن له أية فاعلية من الناحيه العملية .

---

(١) هوريو القانون الدستورى والأنظمة السياسية المرجع السابق ص ١٥٩
دكتور ثروت بدوى النظم السياسية المرجع السابق ص ٧٠ ، ٧١ .

ثالثـــا

الإتحاد الحقيقى أو الفعلى Real union, Union réelle

يعتبر الإتحاد الحقيقى أو الفعلى من الناحية السياسية أقوى من كل من الاتحاد الشخصى والاتحاد التعاهدى . ذلك أنه ينشأ نتيجة لإنضمام دولتين أو كثر فى اتحاد واحد يربط بينهما بروابط أكثر أحكاماً من تلك التى تربط بين دول الاتحاد الشخصى أو الاتحاد التعاهدى .

ذلك أنه فى الاتحاد الفعلى تندمج الدول الداخلة فيه تحت رئاسة شخص واحد تتوحد فيه العلاقات السياسية الدولية لتلك الدول فى حين تظل كل دوله منها محتفظة بشخصيتها الداخليـة ، ومعنى ذلك أن الدول المكونة للاتحاد تذوب شخصيتها الخارجية فقط ، ويترتب على ذلك أن تخضع جميعها لرئيس واحد كما تفقد سيادتها الخارجيـة ، فلا تستطيع أن تمارس دول الاتحاد مظاهر السيادة الخارجية من تمثيل دبلوماسى أو إعلان الحرب وما إلى ذلك وإنما تقوم بمثل هذه الشئون دولة الاتحاد .

ولكن يبقى للدول المكونة للاتحاد شخصيتها فى الداخل كما هى ، فيظل لـكل دولة دستورها الخاص وبرلمانها الخاص وحكومتها الخاصة ، وكذلك قضاؤها الخاص .

ونتيجة لما تقدم فان العلاقات بين الدول الأعضاء فى الاتحاد لاتعتبر علاقات دولية بل هى علاقات محلية ، وكذلك إذا نشبت حرب بين دولة وأخرى داخل الاتحاد لاتعتبر حرب دولية وإنما هى حرب أهلية .

ومن جهة أخرى فإن جميع التصرفات التى يمر بها الاتحاد وكذلك الاتفاقيات

والمعاهدات التي يبرمها تكون ملزمة لكل دولة من الدول الأعضاء في الإتحاد .

ومن أمثلة الإتحاد الفعلي أو الحقيقي الاتحاد النمسوى المجرى الذى نشأ عام ١٨٦٧ واستمر حتى عام ١٩١٨ . وفيه أدمجت السيادة الخارجيـة لـكل من النمسا والمجر في يد رئيس الدولة بإشراف هيئة خاصة مكونة من أعضـاء يتم إختيارهم بواسطة برلماني الدولتين وقد احتفظت كل من الدولتين بما لها من سيادة داخلية .

ومثال آخر للاتحاد الفعلي الدانمركى الأيسلندى الذى بدأ عام١٩١٨ وانتهى عام ١٩٤٩ حينما احتلت ألمانيا الدانمرك فأعلنت أيسلندا انفصالها عنها (١) . وأيضا الاتحاد بين كل من هولنـدا وأندونيسيا الذي نشأ عام ١٩٤٩ وانتهى عام ١٩٥١ (٢) .

رابعـــاً

الاتحاد المركزى أو الفيدرالى Federal state – Etat federal

تنشأ دولة الاتحاد المركزى أو الفيدرالى من انضمام دولتـــين أو أكثر إلى بعضها ، وينتج عن عملية الانضمام فنـاء الشخصية الدولية لهـذه الدول وتتكون شخصية دولية جديدة في دولة الاتحاد . ويترتب على ذلك أن تفقد كل دولة من الدول التى اندمجت في الاتحاد عناصرها كدولة وتصبح مجرد وحدات سياسية في دولة الاتحاد .

---

(١) دكتور على صادق أبو هيف المرجع السابق ص ١٣١ .
(٢) دكتور ابراهيم درويش المرجع السابق ص ٢٤٧ .

ومن ثم تصبح الدولة الاتحادية الوحدة السياسية في المحيط الدولي . ويطلق عادة على الدول المكونة للاتحاد الفيدرالي اسم الولايات أو المقاطعات أو الأقاليم أو الجمهوريات .

ومن هذا يتضح أن الاتحاد المركزي أو الفيدرالي لا يكون له المعنى المشابه لغيره من صور الاتحادات السابق ذكرها مثل الاتحاد الشخصي والاتحاد التعاهدي .

فقد سبق أن رأينا أن الدول المكونة للاتحاد المركزي أو الفعلي تفقد شخصيتها الدولية في دوله الاتحاد ، ولهذا فهو لايعتبر إتحاد بين دول بمعنى الكلمة ولكنه دولة مركبة تتكون من عدد من الدويلات اتحدت معاً وهو بهذا يكون دولة فوق الدول الأعضاء .

ويختلف الاتحاد المركزي أو الفيدرالي عن الاتحاد التعاهدي أو الكونفدرالي في أن الأخير يستحق أساس تنظيمه من المعاهدة التي تربط الدول الأعضاء فيما بينهم . في حين أن الأول يكون أساس تنظيمه دستور تلتزم بأحكامه الدول الأعضـــاء فيما بينها وبين دولة الاتحاد ، وهذا الدستور يخول دولة الاتحاد سلطاناً مباشراً على رعايا الدول الاعضاء (١) .

ويعتبر الاتحاد المركزي أو الفيدرالي إلى موضع اهتمام القانون الدستوري

---

(١) دكتور سعد عصفور مؤلفه المشترك مع الدكتوران عبد الحميد متولي ومحسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية المرجع السابق ص ١٠٦ .

أنظر أيضاً باكنيت : القانون الدستوري والنظم السياسية المرجع السابق ص ١٢ .

وذلك بخلاف الحال بالنسبة لصور الاتحاد السالف ذكرها ، وسبب ذلك أن المنازعات التى قد تنشأ بين الولايات المكونة للاتحاد الفيدرالى تعتبر منازعات ناشئة بين سلطات سياسية داخلية ، ولهذا فهى تخضع لأحكام القانون الدستورى فى حين أن المنازعات التى تنشأ بين دول الاتحاد الشخصى أو الاتحاد التعاهدى تعتبر منازعات بين وحدات دولية ، ولهذا يكون القانون الدولى وليس القانون الدستورى هو الحكم فيها .

ويقتضى ذلك أن تكون السيادة الخارجيه لدولة الاتحـــاد المركزى أو الفيدرالى وحدها وما يترتب على ذلك من القضاء على تعدد الجنسيات التى كانت للولايات قبل إدماجها فى الاتحاد ، ويصبح لجميع أفراد هذه الولايات جنسية دولة الاتحاد . كذلك تقـوم دولة الاتحاد منفردة بممارسة الوظائف المتعلقة بالسيادة الخارجيـة مثـل التمثيل السياسى مع غيرها من الدول الاخرى وحق إعلان الحرب وما إلى ذلك .

وأما فيما يتعلق بالسيادة الداخلية فتكون مقسمة بين دولة الاتحاد الفيدرالى والولايات الاعضاء . ويكون أساس هذا التقسيم تنازل كل ولاية من الولايات الاعضاء لجزء من سيادتها الداخلية لدولة الاتحاد ، فتقـــوم كل ولاية بمباشرة سيادتها الداخلية فى محيطها لاقليمها فقط ، وتقوم دولة الاتحاد بمباشرة ماخول إليها من سيادة على جميع أقاليم الولايات .

وبهذا يكون لكل ولاية داخلة فى الاتحاد الفيـــدرالى استقلال دستورى وتشريعى وقضائى وتنفيذى ، كل ذلك فى حدود نصوص الدستور الاتحادى ، فيكون لكل ولاية دستورها الخاص بها كما يكون لها حكومة تباشر مهامها السياسية فى حدود إقليمها وكذلك برلمان وقضاء خاص بها .

وبالنسبة للدولة الإتحادية يكون لها دستور يسمو فى المرتبـــة على دساتير الولايات المتحدة ، كما يكون لها جهاز قضاء فيدرالى ــ اتحادى ــ وحكومة وبرلمان. ويشمل إختصاص هذه الأجهزة جميع أقاليم الولايات الأعضاء فى الدولة الإتحادية وذلك فى حدود ما نصت عليه نصوص الدستور الفيدرالى .

ويتكون البرلمان الفيدرالى ـ الإتحادى ـ من مجلسين الاول يجرى إنتخابات أعضاؤه بنسبة عدد السكان القاطنين بالولايات المكونة للاتحاد ويكون انتخاب المجلس الثانى على أساس تمثيل كل ولاية بعدد متساو من الأعضاء بغض النظر عن صغر أو كبر الولاية . وظاهر الحكمة من هذا التكوين للبرلمان الإتحادى هو الرغبة فى تحقيق مبدأ المساواة بين الولايات وبين الشعب على السواء . ذلك أنه لو اكتفى بمبدأ المساواة تبعاً لعدد السكان فقط لترتب على ذلك إهدار للمبدأ ذاته بالنسبة إلى الولايات ، ولو أخذ بمبدأ المساواه بالنسبة إلى الولايات فقط لادى ذلك إلى إهدار تطبيق المبدأ ذاته بالنسبة إلى السكان ، مع أن عدد السكان قد يختلف من ولاية إلى ولاية أخرى ولذلك استدعى الامر أن يؤلف البرلمان الاتحادى من مجلسين : أحدهما يحقق مبدأ المساواه بين سكان جميع الولايات والآخر يحقق المبدأ ذاته بين الولايات .

وإذ بحثنا عن سبب قيام دولة الاتحاد الفيدرالى نجد عدة أسباب . فقد يكون الغرض منها هو رغبـة مجموعة من الشعوب فى تحقيق وحدتها القومية مع الحفاظ على كيانها الذاتى وإستقلالها الاقليمى فى نفس الوقت . كما قد يكون السبب هو الرغبة المشتركة فى العيش معاً نتيجة وجود علاقات وروابط متعددة تربط بينها .

وأخيراً قد يكون الهدف هو الرغبة فى إقامة دولة كبرى يكون لها ثقل

ووزن فى محيط السياسة الدولية .

ومن أمثلة دول الاتحاد الفيدرالى المركزى الاتحاد السويسرى واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية والولايات المتحدة الامريكية .

وتتضح العلاقة بين دولة الاتحاد الفيدرالى والولايات الاعضاء فى مباشرة الاختصاصات الخارجية والداخلية أى بالنسبه للعلاقات الدولية بين دولة الاتحاد وغيرها من الدول فى المحيط الدولى وبينها — أى دولة الاتحاد — وبين الولايات الاعضاء فى المحيط الداخلى (١) .

وقد سبق القول أنه بالنسبة للنشاط الخارجى تقوم الدولة الاتحادية بممارسة هذا النشاط باعتبارها شخصا دوليا يكون لها وحدها السيادة الخارجية أى أنها فى هذه الحالة تعتبر دولة بسيطة أو موحدة ممثلة فى الحكومة الفيدرالية أو المركزية .

وبالنسبة للاختصاصات الداخلية تختص الحكومة الفيدرالية — المركزية — بأوجه النشاط التى تتصل بعموم الولايات مثل سك النقود والدفاع والجنسية والتخطيط العام ، والقيام بالمشروعات المتعلقة بكافة الولايات ، كما تتولى التشريع الفيدرالى وتحسم عن طريق القضاء الفيدرالى المنازعات التى قد تنشب بين الولايات كما تقوم بمراقبة تنفيذ القوانين والاحكام لمنع التداخل والاضطراب بين قوانين الولايات وبالقانون الفيدرالى .

ويكون توزيع الاختصاصات بين كل من الحكومة الفيدرالية — أى

---

(١) أنظر رودى وآخرين مؤلفهم مقدمة فى علم السياسة المرجع السابق ص ٤٢ .

المركزية — وحكومات الولايات بأحد الاساليب الثلاثة الآتية (١) :

الاسلوب الاول :

قد يتضمن دستور الاتحاد نصوصاً تحدد اختصاص الحكومة الفيدرالية . وفى هذه الحالة يكون الاختصاص العام لحكومات الولايات التى لها الولاية العامة فى مزاولة كافة الاختصاصات التى لم تتضمنها نصوص الدستور الاتحادى وهذا ما أخذ به دستور الولايات المتحدة الامريكية وقد تأكد هذا الاتجاه فى التعديل الدستورى العاشر الذى نص على أن السلطات التى لم يقررها الدستور للحكومه الفيدرالية تدخل فى اختصاص الولايات .

الاسلوب الثانى :

ويختلف هذا الاسلوب عن سابقه فى أن دستور الاتحاد يتضمن نصوصاً تحدد اختصاصات الولايات على أن يكون للحكومة الفيدرالية غير ذلك من اختصاصات لم ترد فى نصوص الدستور ، وفى هذه الحالة تكون الولاية العامة للحكومة الفيدرالية التى يكون لها كافة السلطات عدا تلك التى خصصها دستور الاتحاد للولايات .

وقد أخذت كندا بهذا الاسلوب .

الاسلوب الثالث :

يحدد دستور الاتحاد اختصاصات كل من الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات على سبيل الحصر .

---

(١) أنظر دكتور سعد عصفور المرجع السابق ص ١١٠ و ١١١ .

وهذه الطريقـــة معيبة ولا يجوز الاخـذ بها لان مخاطرها واضحة حيث لا يمكن التنبؤ مقدما بجميع المسائل التى سيتناولها النشاط الفيدرالى أو المحلى .

هذا بالاضافة إلى أن الدستور مهما كان مفصلا لا يتصور أن يتضمن جميع المسائل ، ومن ثم فليس من المقبول أن يقيد اختصاص كل حكومة بموضوعات معينة تقف عندها دون مراعاة لما قد يستجد نتيجة للتطور ، ولهذا لم يتبع هذا الاسلوب .

الفصل الرابع

وظيفة الدولة

مما لاشك فيه أن وظيفة الدولة المعاصرة ودورها فى حياة المجتمع والافراد يختلفان عن وظيفتها ودورها فى الماضى . ذلك أن الدولة المعاصرة قد تخلت عن موقفها السابق باعتبارها دولة حارسة تقتصر وظيفتها على دواعى الامن العام. وقد كان من أثر كتابات الفلاسفة أمثال لوك وبنتام وسبنسر، أن انتشرت المذاهب الفكرية التى نادت بالفرد باعتباره غاية فى ذاتها وليس وسيلة من الوسائل ،كما جعلت القانون مرتكزاً على الفرد ومستهدفاً كفالة تحقيقه لما تفرضه طبيعته الانسانية من حقوق تؤكد ماله من شخصية وكيان مستقل ، وبذلك أصبحت الجماعة مسخرة لخدمة الفرد بتأكيد ذاتيته عن طريق توفير الحريه له وصيانة الملكية الخاصة به .

وبتأثير هذه النظارة الفلسفية L'individualisme التى سادت النصف الثانى من القرن الثامن عشر نشأت المذاهب الاقتصادية التى تلونت بلونها . وقد حدد مبدأ « دعه يعمل ، دعــه يمر Laissez faire, Laissez Passer الذى إتخذته هذه المذاهب شعاراً لها دور الدولة ووظيفتها وهما لايتعديان الالتزام بالمبادىء القانونية التى تدافع عن سيطرة رؤوس الاموال المنتجة (١) . وعلى

---

(١) هارلد لاسكى للدولة نظرياً وعلمياً الجزء الثانى ص ٦٤ ترجمة اخترنا لك عدد ٦٢ ، وشارل بلتهام مقال بعنوان «التخطيط الاشتراكى والتخطيط الرأسمالى» منشور بمجلة الطليعة العدد الثانى السنة الاولى فبراير سنة ١٩٦٥ .

هذا كانت وظيفة الدولة تقتصر على مفهوم الدولة الحارسة وهى التى تتحـــدد أهداف سلطتها العامة فى كفالة الامن وإقامة القانون والنظام والعمل على الدفاع عن أراضى الوطن وإقامة العدالة والفصل فى المنازعات بين السكان . وأما فيما عدا ذلك فيجب أن يتوقف نشاط الدولة ، وأن تلتزم السلطة العامة فيها جانب الحياد بالنسبة لمختلف أنواع النشاط الاخرى والتى يجب أن تترك لحـــرية الافراد يمارسونها وفقـاً لقاعدة تـكافؤ الفرص ، وعلى أساس الحرية والمساواة بحيث لا تتدخل الدول إلا بالقدر الذى يمنع التعارض بين حريات الافراد ويحول دون اعتداء بعضهم على بعض .

ولكن وظيفة الدولة لم تقف عند هذا الحـــد من السلبية ، بل أدى التقدم الطبيعى والحضارى إلى أن تكون أكثر إيجابية وتأخذ على عاتقها بعض ما كان يقوم به الافراد من أوجه نشاط (١) ، وظهرت بعض الافـكار الفلسفية التى نادت بنبذ مبدأ الفرديه ووضع مصلحة الجماعة فوق كل اعتبار ، وكان من نتيجة ذلك أن تأثرت الافـكار القانونية القائمـة وقتئذ وبالتالى أثرت فى حركة التشريع لتساير الاحداث الجارية مما دفع بالدولة لان تتعدى مهمتها التقليدية وهى مهمة إدارية بحتـــة — وأصبح للمشرع الحق فى أن يتدخل فى المجال الاقتصادى الخـاص بنشاط الافراد استناداً إلى مبـــدأ التضامن الاجتماعى Solidarite Sociale

وتطبيقا لهذا قامت الدولة بممارسة أوجه النشاط الاقتصادى (٢) . ولم تعد

---

(١) أنظر المؤلف الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجية الاستهلاكية سنة ١٩٧٠ ص ١٩ .

(٢) أنظر بالتفصيل دكتور محمد كامل ليله النظم السياسية المرجع السابق صفحة ٢٦٩ وما بعدها .

وظيفتها قاصرة على مجرد حماية أوضاع قائمة بل أصبح لها حق التدخل فى المجال الذى كان بالنسبة لها منطقة محرمة ينفرد بها الافراد بحقوق مطلقة .

ويختلف مفهوم وطبيعة الدولة فى كل من النظامين الرأسمالى والاشتراكى(١). ففى الدولة ذات النظام الرأسمالى نجد أن المبادىء الدستورية فى جوهرها مبادىء وقواعد سياسية . ويستمد التنظيم الإقتصادى والإجتماعى أحكامه وقواعده من أحكام النظام السياسى ، وبذلك نجد أن التنظيم الإقتصادى والإجتماعى يخضعان للتنظيم السياسى الذى يتضمنه الدستور بينما نجد العكس من ذلك فى النظام الاشتراكى. فالتنظيم الاقتصادى والاجتماعى للدولة أعلى مرتبة من التنظيم السياسى ، وينتج عن هذا أن الدولة هى التى تسيطر على مختلف جوانب حياة الفرد كلها ويصبح المجتمع بمثابة مجتمع كلى فيستمد سلطان الدولة إلى كل جوانب نشاط أو حياة الفرد فى المجتمع ، ومن الحقائق البديهية التى لاتقبل الجدل أن النظام السياسى فى بلد من البلدان ليس إلا انعكاساً مباشراً للأوضاع الاقتصادية فيه وتعبيرا دقيقا للمصالح المتحكمة فى هذه الأوضاع الاقتصادية .

وبهذا نجـــد أن قاعدة نشاط الدولة قد اتسعت حتى شملت كل ما يتعلق بالإنتاج والاستهلاك ، وهذا بعكس الحال فى الدولة الرأسماليـة ، ولهـذا فإن التخطيط الاقتصادى يكون أساسا ضروريا فى المجتمع الاشتراكى فبدونه لايمكن للدولة ممارسة وظيفتها الطبيعية بهذا المفهوم الجديد .

ولقد أصبح الهدف الرئيسى من التحول الاجتماعى فى المجتمعات الاشتراكية هو إسناد مهمة تحقيق الأهداف التى يجب أن يحـــددها الإقتصاد القومى إلى

(١) دكتور مصطفى الخشاب المرجع السابق صفحات ١٩٩ ، ٢٠٠ ، ٢٠١

المجتمع ممثلا فى الدولة ، وبالتالى يمكن الدولة من أداء هذه الوظيفة بتزويدها بالوسائل الكافية والفعالة .

وفى رأينا أن القانون ما هو إلا تعبير قاعدى للاحتياجات التابعة من ضمير الجماعة فتكون القاعدة القانونية ملزمه لانها ترجمة حقيقية لما يبلور فى المجتمع من الفعالات ويكون من البداهة والامر كذلك أن يصطبغ القانون بالاقتصاد ، ويظهر هذا فى اتباع الدولة لمنهاج تشريعى منظم يهدف الى اكساب قواعد اقتصادية معينة صفة الالزام ، كما يؤدى الى أن يستبدل بالعلاقات الاقتصادية علاقات إدارية ، وفى هذا المعنى يقول الفقيه دراجوا بأنه اذا كانت الافكار السياسية تعتبر تدخل الدولة فى المجال الاقتصادية هدفاً طبيعياً أساسياً فلا يوجد سبب لعدم الموافقة على منح المرافق العامة الصناعية والتجارية الطبيعية الادارية ومن ثم يصبح نشاطها عن أعمال السيادة .

الفصل الخامس

الدولة القانونية

الدولة القانونية هى الدولة التى يطابق فيها مبدأ المشروعية الذى يقضى بخضوع الدولة للقانون . ويقتضى هذا المبدأ أن أعمال السلطات العامة فى الدولة وقراراتها لاتكون صحيحة ومنتجه لآثارها القانونية إلا بقدر مطابقتها لأحكام القانون(١) .

وعلى هذا يجب لكى يتحقق مبدأ المشروعية أن تخضع السلطات الحاكمة فى الدولة لقواعد تلتزم باتباعها مثلها مثل الأفراد المحكومين .

ومبدأ المشروعية يضفى على الدولة وصف الدولة القانونية وذلك بتمييزها عن الدولة البوليسية التى لاتتقيد السلطة الادارية فيها بقيود فهى تملك اتخاذ ما تراه من إجراءات وتدابير فى مواجهة الأفراد دون أن ترى نفسها ملزمة بالخضوع للقانون .

وفى تقرير مبدأ المشروعية كفالة المحافظة على حريات الأفراد المحكومين وحمايتهم فى مواجهة الدولة التى تتمتع السلطة العامة فيها بقوة قهرية ، قد تنحرف إذا لم تخضع للقوانين فتهدر حقوق الأفراد وتقضى على حرياتهم العامة .

ومبدأ المشروعية أو خضوع الدولة للقانون وأن أزدهر وصار ضرورة فى الوقت الحاضر إلا أنه لم يكن كذلك فى العصور الغابرة ، فلم تكن فكرة خضوع الحاكم لقواعد القانون العليا معـــروفة ولا مقبولة فى ذلك الوقت ، ذلك أن

---

(١) دكتور ثروت بدوى المرجع السابق صفحة ١٤٩ .

الحاكم كان يعتبر إلهاً وكان يستمد سلطانه من الله بصورة مباشرة أو غير مباشرة ومن ثم فلا يجوز إخضاعه لقانون آخر .

وبظهور المسيحية ظهرت بداية فكرة المشروعية ، ذلك أن المسيحية قالت بحرية العقيدة وجعلت من الفرد كياناً مستقلا عن الجماعة بعد أن كان مندمجاً في كيانها .

ولكن المسيحية أعتنيت أساساً بالناحية العقيدية للفرد دون أن تعنى بالجانب السياسي الذي يحدد حقوقه وحرياته . ذلك أن المسيحية فصلت بين الدين والدولة طبقاً للقول المشهور « دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله » . ولهذا فقد ظلت فكرة المشروعية غامضة ولم تتضح معالمها إلا بظهور الإسلام في شبه الجزيرة العربية ، حيث قامت أول دولة يخضع فيها الحاكم لقواعد قانونية عامة تضمنتها أحكام القرآن والسنة .

وأصبح على رئيس الدولة وهو الخليفة أن يراعي في ممارسته لسلطانه على الرعية ماورد في القرآن من أحكام وكذلك كان عليه أن يتبع سنة الرسول الكريم وبهذا وجدت الدولة القانونية التي تأخذ بمبدأ المشروعية (١) .

---

(١) أنظر في تفصيل ذلك دكتور صلاح الدين دبوس رسالته : الخليفة : توليته وعزله : اسهام في النظرية الدستورية الاسلامية . دراسة مقارنة بالنظم الدستورية الغربية — كلية الحقوق جامعة الاسكندرية سنة ١٩٧٤ ص ٣٧ وما بعدها .

أنظر في تقسيمات أخرى للحكومات دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٤ من القسم الثاني ، ودكتور كامل ليله المرجع السابق ص ٣٠٥ ، ودكتور محمود حافظ المرجع السابق صفحة ٧١ ، ودكتور ثروت بدوي المرجع السابق صفحة ١٩٠ وما بعدها .

فمن الأمور المقررة فى الفقه السياسى نجد أن الخليفة مسئول مسئولية عامة سواء من الناحية القانونية أو الناحية السياسية . وتظهر مسئوليته فى التزامه فى أوامره وتشريعاته وأحكامه التى يصدرها بأن تتم وفقاً لكتاب الله وسنة رسوله ، ومن ثم لا يجوز له أن يضع قانوناً أو يصدر أمراً أو حكماً يخالف ما ورد فى كتاب الله وسنة رسوله ، كذلك اتفق علماء المسلمين على أن الخليفة يخضع شأنه فى ذلك شأن جميع أفراد الشعب للأحكام الشرعية الجنائية ، وتسرى عليه عقوبة هذه الأحكام أياً كان نوع هذه العقوبة . والخليفة لا يتحمل هذه المسئولية عن أفعاله الخاصة وحدها وإنما تمتد مسئوليته لتشمل أفعاله المتعلقة بمهام الخلافة .

وإذا كان الشرق أسبق من الغرب فى ظهور الدولة القانونية التى جاء بها الإسلام فإن المذهب البروتستانتى فى عصر النهضة فى أوربا أدى إلى قيام ثورة فكرية ضد استبداد الملوك فى الحكم ، وطالب بحقوق الأفراد وحرياتهم ونادى بضرورة احترام الحكام لهذه الحقوق والحريات . ونشأت فكرة جديدة عن الدولة من حيث نشأتها وطبيعتها ووظيفتها وأصبحت السيادة مصدرها الجماعة التى تقوم بتفويضها إلى الحاكم ليمارسها لصالح المجموع (١) .

وفى القرنين السابع عشر والثامن عشر ظهور كتابات رجال "فقه القانونى تناولت موضوعات السيادة والقانون والدولة . وبرزت مدرسة "القانون الطبيعى الذى كان رائدها جروتيوس وكان يرى أن مصدر القانون يوجد فى ذاته وينبع من طبائع الأشياء ولذلك فهو قانون ثابت لا يتغير ولا تملك أى سلطة مهما علت من تغييره أو التعديل فيه لأنه مستمد من طبيعة الأشياء .

---

(١) دكتور ثروت بدوى المرجع السابق صفحة ١٥٦ .

وقد أدت هذه الآراء إلى مطالبة الشعوب بحقوقها وإلى الثورة على الحكم المطلق ، وإلى ضرورة خضوع الحكام للقانون . وكان من ثمار هذه الحركة الفكرة اشتعال الثورات ، فقامت الثورة الأمريكية والثورة الفرنسية اللتان كان من نتيجتهما قيام الحكم الديمقراطى فى كل منها ولم يعد الحاكم يمارس سلطاته بصفة مطلقة بل أصبح يمارسها فى حدود القانون (١) .

وبهذا استقر مبدأ المشروعية وأصبحت الدولة دولة قانونية. وتتميز الدولة القانونية بعناصر لابد أن تتوافر فيها وهذه العناصر هى :

أولا : أن يكون هناك دستور يتضمن المبادىء الأساسية للنظام الحاكم ويبين حقوق وحريات الافراد المحكومين .

ذلك أن وجود مثل هذا الدستور يمنع الحاكم من الاستبداد وتجاوز اختصاصاته . ويكون العمل الصادر عن سلطة من السلطات العامة باطلا إذا كان متجاوزا ما ورد فى نصوص الدستور ، فالدستور يضع الحدود التى يجب على الحاكم ألا يتعداها كما أنه يبين السلطات العامة الحاكمة ويحدد اختصاصاتها .

ثانياً : أن يكون هناك فصل بين السلطات بمعنى أنه يجب ألا تتركز جميع الاختصاصات فى يد سلطة واحدة بل من الضرورى أن توزع الاختصاصات على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وذلك حتى لا تستبد سلطة واحدة بكل الاختصاصات وبالتالى يصبح خرق قواعد الدستور محتملا (٢) .

---

(١) دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق صفحة ١٥٨ .

(٢) وطبقا لمبدأ الفصل بين السلطات تصبح يد القانون هى المسيطر بعد أن كانت يد الحاكم سواء كان أميراً أو نبيلا فى الماضى هى صاحبة السيطرة العليا

ثالثاً : أن يكون هناك رقابة تخضع لها السلطة العامة ، ذلك أنه يجب أن توجد رقابة ملائمة للقيود التي ترد على نشاط السلطة العامة ، لأنه بدون هذه الرقابة لا يتصور أن تكون هناك قيوداً حقيقية . وقد تكون هذه الرقابة سياسية كما قد تكون رقابة ذاتية أو رقابة عن طريق القضاء .

والرقابة السياسية تدخل في موضوعات القانون الدستوري وتختلف في قوتها ونطاقها باختلاف الانظمة الدستورية فنجدها . في النظام البرلماني أقوى منها في النظام الرئاسي . وتكون هذه الرقابة في صورة المساءلة السياسية للوزراء سواء كانوا مجتمعين أو منفردين، وتمـــارس عن طريق الاسئلة أو الاستجواب أو التحقيقات البرلمانية كما قد تكون عن طريق سحب الثقة .

وتكون الرقابة الذاتية عن طريق السلطة العامة نفسها ، بمعنى أن يترك للجهة الإدارية مثلا أن تراجع نفسها بنفسها فيما صدر عنها من أعمال أو قرارات مخالفة فتعمل على سحبها أو الغائها أو تعديلها بما يناسب القوانين أو اللوائح .

وقد تحقق الرقابة الذاتية بأن تتدخل السلطة العامة فيمارس الرقابة تلقائياً دون أن يطلب منها احد ذلك . كما قد تحقق هذه الرقابة بناء على شكوى أو تظلم

= وطبقاً لهذا المبدأ في نظر الفقيه مونتسكيه : فإن السلطة تحد من السلطة . وبعبارة أخرى يصير استخدام الصراع بين سلطات الدولة المختلفة لإلزام كل منها على أن تعمل طبقاً للقانون وفي حدوده .

أنظـر : V. S. Goyard, Fobre. Le Philosophie du Driot de Montesquieu, 1973

أنظر هوريو : المرجع السابق هامش صفحة ١٥٣ .

من صاحب المصلحة الذى قد يكون قد أصابه ضرر نتيجة الإجراء الذى اتخذته السلطة العامة مخالفة بذلك القانون .

وتكون الرقابة القضائية عن طريق المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها . وتعتبر الرقابة القضائيـة أهم أنواع الرقابة جميعا إذ أنها تعطى ضمانات حقيقية للأفراد قبل سلطات الحكم .

الفصل السادس

اصل نشأة الدولة

تناول فقهاء القانون وعلم الإجتماع السياسى وغيرهم من الكتاب موضوع أصل نشأة الدولة بالدراسة والتمحيص. وظهرت لهم مذاهب ونظريات متعددة تفسر أصل نشأة الدولة. ويمكن تجميع ما توصل اليه هؤلاء الفقهاء والكتاب فى خمس مذاهب ونظريات هى :

١ ــ المذاهب التيوقراطية .

٢ ــ المذاهب الديمقراطية .

٣ ــ نظرية القوة .

٤ ــ نظرية العائلة .

٥ ــ نظرية التطور التاريخى أو التطور الطبيعى .

المبحث الأول

المذاهب التيوقراطيـة (١)

Theocratic theoreis – Doctrines Théocratiques

وهى المذاهب التى تقول بأن السلطة مصدرها الله وأن الدولة إنما هى نظام

---

(١) دكتور كامل ليله : النظم السياسية ــ الدولة والحكومة ــ ص ٧٣ وما بعدها .

دكتور ابراهيم درويش : علم السياسة ص ١٥٦ وما بعدها .

إلهى ، أى نظام من صنع الله ، وإذا كان أنصار هذه المذاهب يتفقون فى هذا الأساس الذى يقيمون عليه مذاهبهم فانهم ينقسمون فى التفسير بعد ذلك إلى فريقين يأخذ كل فريق بنظرية :

المطلب الاول

نظرية الحق الإلهى المباشر

Doctrine Du Droit Divine Surnaturel

وهى النظرية التى يطلق عليها أغلب رجال الفقه الدستورى العربى نظرية التفويض الإلهى الخارج عن إرادة البشر . ويرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة إنما صنعها الله بطريقة مباشرة وأن الله قد اختار الملوك لحكم الشعب .

المطلب الثانى

نظرية الحق الإلهى غير المباشر

Doctrine Du Droit Divine Providential

وهى النظرية التى يطلق عليها أغلب رجال الفقه الدستورى المصرى نظرية التفويض الإلهى الناشىء عن العناية الإلهية . ويرى أصحاب هذه النظرية أن الدولة كانت من صنع الله بطريقة غير مباشرة . وأن الله لايتدخل مباشرة فى اختيار السلطة الحاكمة ، وإنما يتم تدخله بطريقة غير مباشرة عن طريق توجيه الحوادث وإرادة البشر توجيها من شأنه أن يؤدى إلى ذلك الاختيار .

= دكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى الانظمة السياسية : ص١٢٨ ومابعدها

Rodee Anderson Cl r stol Green; Introduction to Political *Science, International Student edition 1976. P, 18,*

ولما كان الدور الذى لعبته نظرية الحق الإلهى المباشر فى تاريخ الفكر السياسى وفى تاريخ سياسة الدول، دورا هاما ومؤثرا خاصة وأنها أولى النظريات التى تصدت لتأصيل السلطة ونشأة الدولة ، كما وأنها سادت العالم على مدى قرون طويلة لذلك نخصها بنصيب من الدراسة والبحث .

سادت هذه النظرية قديما لدى اليهود ، ولدى المصريين القدماء وغيرهم من الشعوب القديمة . ويقول العلامة بلنتشلى ، أن الدولة التيوقراطية كانت الشكل المعروف للدولة فى حياة البشرية فى حالتها البدائية . ففى تلك الازمنة القديمة كان شعور الإنسان بأنه خاضع لقوى إلهية ولقوى الطبيعة التى لا يستطيع تفسيرها ، قويا وأكثر قوة من أى وقت آخر فى تاريخ البشرية . ويقول المؤرخ الفرنسى الكبير فوستيادى كولانج أن الدين كان العامل الاول فى تكوين الجماعات البدائية. ولقد كان المصريين القدماء — فيما قال هيرودوت — أكثر الشعوب القديمة تدينا . ففى مصر الفرعونية كان يعد الملك (فرعون) خليفة الإله فى الارض وأحياناً كان يعد أبنا للإله وأحياناً أخرى كان يعد إله . فكان الفرعون يلقب « هورس » ، وهو لقب الإله المعبود فى عهد الاسرتين الاولى والثانية ، أو يلقب « رع » ، وهو لقب الاله المعبود فى عهد الاسرة الرابعة . ولم تكن نظرية الحق الالهى المباشر فى مصر الفرعونية أداة استغلال من الملوك للعقائد الدينية أو مجرد وسيلة أو حيلة لتفسير وتبرير السلطة المطلقة للملوك كما حدث فيما بعد فى العصور غير البعيدة ، كعصر لويس الرابع عشر فى فرنسا وعصر غليوم الثانى فى ألمانيا ، وإنما كانت تلك النظرية عند المصريين القدماء — نتيجة طبيعية لظروف البيئة الاجتماعية والحياة العقلية فى تلك الازمنة القديمة .

كذلك كان الشأن فى الدولة اليهودية القديمة ، التى كانت تقوم على أساس

من الشريعة الموسوية وعلى أساس الاعتقاد بوجود إله واحد وأنه هو ملك للبلاد وأنه هو السيد الخالد لشعبه المختار . ومنه يصدر التشريع الخاص باليهود — أى التشريع الموسوى — فهو تنزيل من الله الذى كلم موسى تكليما على رأس جبل سيناء . ومن بعد موسى أصبح رئيس الكهنة — على ما يعتقده اليهود — هو الذى يتلقى الاوامر من الله وينقلها إلى شعبه المختار . وهم يعتقدون كذلك أن يكون رئيس الكهنة من سلالة هارون أخو موسى عليه السلام . لذلك يعد رئيس الكهنة بعد موسى الاداة الطبيعية للتعبير عن إرادة الله الذى بيده التشريع والحكم .

أما المسيحية فقد فصلت بين الدين والدولة وقال السيد المسيح كلمته المشهورة : « دع ما لقيصر لقيصر وما لله لله » . ويقول بلنتشلى أنه يتبين بوضوح أن طبيعة الدولة — عند الدين المسيحى — ليست دينية بل بشرية هذا الطابع غير الدينى للدولة يمكن استفادته أيضاً من كلمة السيد المسيح : « ليست مملكتى فى هذا العالم » .

وبالرغم من أن الفصل بين الدين والدولة هو مبدأ جديد إستحدثته المسيحية، إذ لم يكن معروفا قبلها ، إلا أننا نجد أنه حتى بعد إنتشار المسيحية فان دولا عديدة ظلت متمسكة بالطابع الدينى للسلطة . فكان رئيس الدولة — الملك أو الامبراطور — يعد فى نفس الوقت رئيسا دينيا كما كان الشأن فى بيزنطه وفى روسيا . ففصل السلطة السياسية عن السلطة الدينية لم يكن أمراً هينا ، بل كان أمراً خطيراً يخشاه الملوك والاباطرة خشية انتقاص نفوذهم وسلطتهم إذا ماتخلوا عن السلط الدينية . ذلك ما نلاحظه فى تمسك الامبراطوريتين الرومانيتين بسلطان الدولة الدينى حتى لا يتأثر سلطانها الدنيوى هذا من ناحية . ومن ناحية

أخرى فإن الكثير من البابوات أخذوا يعملون على الجمع بين السلطتين الدينية والسياسية فى أيديهم ، عن طريق صبغ الحكم والدولة بصبغة دينية ليتمكنوا من بسط نموذجهم السياسى على الدولة . ومن مظاهر ذلك أن الاباطرة فى الدولة الرومانية كانوا يتولون العرش بعد طقوس دينية يقوم بها رجال الكنيسة . ولم يكن يعلن رسميا تولى الامبراطور إلا بعد أن يقوم البابا بتتويجه .

وقد عمل الاباطرة — من ناحيتهم — على التخلص من سيطرة رجال الدين عليهم ، عن طريق المناداة بنظرية الحق الإلهى المباشر . فهم طبقا لهذه النظرية إنما يستمدون ملكهم وسلطاتهم من الله مباشرة وظل الملوك يتمسكون بهذه النظرية — تخلصا من سيطرة الكنيسة عليهم — حتى عصور قريبة ، فنجد أن لويس الرابع عشر ولويس الخامس عشر فى فرنسا كانا ينادیان بهذه النظرية لتأييد سلطتهم المطلقة ، والدفاع عن حقوقهم ضد البابا الذى كان يدعى أنه هو الذى ينعم بسلطة الحكم والملك بالنيابة عن الله .

وبالنسبة إلى الإسلام فإنه لم يفصل بين الدين والدنيا كما فعل ذلك الدين المسيحى . فالخلافة عند المسلمين كما يصفها ابن خلدون (١) بقوله « والخلافة هى حمل الكافة على مقتضى النظر الشرعى فى مصالحهم الأخروية والدنيوية الراجعة إليها ، إذ أحوال الدنيا ترجع كلها عند الشارع إلى اعتبارها بمصالح الآخرة ، فهى فى الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع فى حراسة الدين وسياسة الدنيا به » .

---

(١) أنظر مقدمة ابن خلدون لكتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر فى أيام العرب والعجم والبربر ، ومن عاصرهم من ذوى السلطان الأكبر عبد الرحمن ابن خلدون المغربى طبعة سنة ١٩٦٦ صفحة ١٦٥ .

وقد ظل الخليفة رئيساً للدولة ورئيساً دينياً طوال عصور الخلافة الإسلامية العربية والتركية .

ويعرف الدكتور صلاح دبوس الخليفة فى رسالته بأنه : « الرئيس الأعلى للدولة الذى يلتزم بإقامة الدين وتدبير مصالح الناس ، إقتداء برسول الله صلى الله عليه وسلم»(١).

ومعنى هذا أنه لايوجد فصل بين الاختصاص الدينى والاختصاص الدنيوى أو الزمنى للخليفة فالخلافه تقوم على ركنين أحدهما أنها تعتبر رياسة عليا للدولة والثانى أن غايه الخلافة هى إقامة الدين بما يتضمنه من تدبير المصالح العامة أى مصالح الناس (٢) .

ومن هذا يتضح أن الخليفة هو صاحب الولاية العليا فى الإسلام ،وولايته هذه شاملة لكافة الاختصاصات التنفيذية والقضائية والتشريعية ، فهو كما عرفه الفقهاء الوالى الذى لا وال فوقه (٣) .

ومن هذا يتضح أن الخليفه بجانب رئاسته الدينية يقوم أيضاً بالوظيفة السياسية ويختص بسلطات عامة تشبه تلك التى يقوم بممارستها رئيس الدولة فى النظم الدستورية الحديثة للدول المعاصرة ولهذا فإن الخليفة فى خلافته تحكمه

---

(١) رسالته بعنوان « الخليفة : توليته وعزله ، إسهام فى النظرية الدستورية الاسلامية دراسة مقارنة بالنظم الدستورية الغربية » اسكندرية سنه ١٩٧٤ ص ٢٥ .

(٢) دكتور صلاح دبوس المرجع السابق ص ٢٢ .

(٣) دكتور صلاح دبوس المرجع السابق ص ٢٣ .

قواعد المسئولية قريبة الشبه بتلك التى يخضع لها رئيس الدولة الحديثة (١) .

المبحث الثانى

ثانياً — المذاهب الديمقراطية

Doctrines Democratiques

هى المذاهب التى ترجع أصل السلطة أو مصدرها إلى الإرادة العامة للأمة . وتضيف هذه المذاهب أن السلطة لا تكون مشروعة إلا حينما تكون ناتجة عن الارادة العامة للأمة أى أن السيادة للأمة .

ويقترن ذكر هذه المذاهب باسم جان جاك روسو ومؤلفه الشهير « العقد الاجتماعى » حتى أنه يلقب « بأبى الديمقراطية » . ولذلك فإن هذه المذاهب تعرف أيضاً بنظرية العقد الاجتماعى The Social Contract theory . وترجع أصل نشأة الدولة — فى نظر روسو — إلى عقد اتفق الأفراد بمقتضاه على الخروج من تلك الحالة الطبيعية البدائية Etatde Nature وهى الحياة التى كانوا يعيشونها فى البداية ، وكانت حياة عزلة والأفراد لا يخضعون فيها لأى سلطان عليهم ولا قيود تقيد حريتهم كما اتفقوا على تكوين مجتمع سياسى ، أى على إنشاء دولة .

على أنه مع اقتران نظرية العقد الاجتماعى باسم جان جاك روسو كما سبق ، إلا أنه لم يكن أول من نال بهذه النظرية ، فقد سبقه إليها الكثيرون وأشهرهم

---

(١) أنظر فى تفصيل ذلك دكتور صلاح دبوس المرجع السابق ص ٣٧ وما بعدها .

« ولوك ، ويبدو أن تبنى الثورة الفرنسية لكتابات روسو ، واعتمادها عليها فيما استنبطته من مبادىء دستورية هى التى أعلت لروسو هذه الشهرة بالرغم من أن روسو كان دائما فى جميع كتاباته يحذر الشعوب من نشوب الثورات ، خاصة تلك التى تحدث إنقلاباً مفاجئاً فى أنظمة الهيئة الاجتماعية حتى أن أحد كبار رجال الثورة الفرنسية وهو « بوزو » كان يرى أن روسو لو أنه قد قدر له أن يعيش فى عصر الثورة لكان مصيره حتما الإعدام مع رجال حزب الجيروندين .

ومما ذكره روسو فى رسالته عن « أصل نشأة المساواة » بصدد تحـــذيره الشعوب من أحداث إنقلابات سياسية . « إن الحرية شأنها شأن تلك الأطعمة الدسمة أو بعض المشروبات الكحولية القوية التى من شأنها أن تعمل على تقـوية الأجسام القوية ولكنها تعمل على إضعاف الأجسام الضعيفة » وكان يرى أن الثورات التى تقوم بها الشعوب من أجل الحصول على حرياتها تنتهى عادة بتسليم قيادة هذه الشعوب إلى أيد مهرجين ومخادعين لا يفعلون سوى مضاعفة الأغلال التى تقيد حريات الشعوب . فروسو لم يكن ثورى النزعة — كما يظن البعض — فقد كان لا يميل حتى إلى إستبدال النظام الملكى بنظام جمهورى. كما ذكر الاستاذ أولارد Aulard . ونعرض فيما يلى بإيجاز لكل من نظرية هوبز ونظرية لوك وأخيراً نظرية روسو .

المطلب الاول

نظرية هوبز Thomas Hobbes (١٥٨٨ — ١٦٧٩)

ذهب هوبز الى أن أصل وجود الجماعة المنظمة يرجع إلى العقد ، فالعقد هو الذى نقل الفرد من حالته الفطرية الطبيعية إلى مجتمع منظم تخضع فيه طبقة

محكومة إلى طبقة أخرى حاكمة (١) .

وقد تصور هوبز أن طبيعة الحالة النظرية الأولى سادها الكثير من البؤس والكفاح فكانت تتصف بالفوضى ، ذلك أن الإنسان بطبعه أنانى لا يرعى إلا صالحه الخاص. لذلك سيطر القوى على الضعيف وأذله. ويرى هوبز أفراد المجتمع فى ذلك الوقت ككل منهم يحارب الآخرين وحيث كانت الحيـــاة تمثل الوحدة والفقر والقذارة والهمجية كما أنها تكون حياة قصيرة (٢) .

ولهذا أراد الأفراد للتخلص من هذه الحالة بالإنتقال إلى حياة أفضل يسودها النظام والاستقرار .وكان سبيلهم إلى ذلك هو العقد الذى عقدوه فيما بينهم فانتقلوا بواسطته من حالة الفوضى الأولى إلى حالة المجتمع المنظم . ومضمون العقد أن الأفراد يختارون الحاكم دون أن يشترك معهم فى ذات العقد . ويتنازل الأفراد لهذا الحاكم عن جميع حقوقهم الطبيعية التى كانت لهم فى حالة الفطرة .

وينتج عن تنازل الأفراد للحاكم عن جميع حقوقهم الطبيعية الأولى أن الحاكم لايلتزم بإتجاه الأفراد بالتزام معين، لذلك تكون سلطته مطلقة بلا حدود وليس للأفراد ثمة حقوق عليه فلا يملكون إلزامه أو مطالبته بشىء .

والواقع أن هوبز إنما كان يقصد من تبريره للحكم المطلق أن يبرر ويؤيد

---

(١) أنظر : Podee Anders.n, Intr.ducti n t. Political Scie n.e 1976, Ir t.rn.ticn.l st.d nt Edition P. 19

(٢) أنظر : Fred Krinshy, C.r.ld Rig by, shah Wali Ktan فى مؤلفهم بعنوان Concept and Issus in American Government Beverly Hills California 1976, P. 2.

السلطة المطلقة لأسرة ستيوارت فى انجلترا حيث كان من المقربين فى بلاطها .

المطلب الثانى

نظرية لوك (1) John Locke (١٦٣٢ — ١٧٠٤)

إتفق لوك مع هوبز فى أن أصل وجود الجماعة المنظمة يرجع إلى العقد أيضاً ، ولكنه اختلف معه فى تصويره للحالة الفطرية التى كان عليها الأفراد قبل العقد كما اختلف معه فى مضمون العقد وبالتالى فيما انتهى إليه من نتائج .

فالحالة الفطرية التى كان يعيشها الأفراد قبل العقد لم تكن فى نظر لوك حالة فوضى وبؤس وشرور ، بل كانت حيـــاة تسودها الحرية والمساواة والعـدل بين الأفراد فى ظل القانون الطبيعى . ولم يدفع الأفراد إلى الخروج من حالتهم الفطرية والدخول فى الحياة الجديدة فى ظل العقد إلا الرغبة فى أن تقوم سلطة عليا بتنظيم شئون المجتمع وإقامة العدل بتقرير جزاء يوقع على كل من يحاول الإعتداء على الأفراد وحرياتهم . وقد ذهب لوك إلى أن الحاكم أو الهيئة الحاكمة كانت طرفاً فى العقد الذى نقل الأفراد إلى المجتمع المنظم ، ومعنى هذا أن طرفى العقد فى نظره هما الأفراد من ناحية والحاكم أو الهيئة الحاكمة من ناحية أخرى .

(١) أنظر التفصيل فى مؤلفه Civil government ترجمة محمود شوقى الكيال مجموعة اخترنا لك العدد ٨١ صفحة ٦٩ وما بعدها .

أنظر أيضاً دكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى المرجع السابق صفحة ١٤٣ وما بعدها .

ومضمون العقد أن الافراد لم يتنازلوا فى العقد عن كافة حقوقهم — كما ذهب هوبز — وإنما تنازلوا فقط عن جزء من حقوقهم بالقدر اللازم لإقامة السلطة العامة فى المجتمع الجديد ، واحتفظوا لانفسهم بالجزء الآخر من حقوقهم ومن ثم فلا يجوز لاى سلطة من السلطات المساس بهذا الجزء الذى احتفظوا به .

ونتيجة لذلك فإن سلطة الحاكم — طبقاً لنظرية العقد عند لوك — تكون سلطة مقيدة بالكثير من القيود . كما أن الافراد باعتبار أنهم قد قاموا باختيار الهيئة الحاكمة ، فإن خضوعهم للحاكم ليس على سبيل الإجبار والإكراه ، فالحكم لا يقوم إلا بناء على رغبة الافراد وإرادتهم الحرة . ومن ثم يجوز للأفراد فسخ العقد والرجوع إلى الحـــالة السابقـة على التعاقد إذا أخل الحاكم بالتزاماته المقررة فى العقد بأن عمل على أساس من الحـكم المطلق أو أخل بحقوق الافراد وحرياتهم .

لذلك فإن لوك من أنصار الحكم المقيد غير المطلق .

المطلب الثالث

نظرية جان جاك روسو : Jean - Jacques Rousseau (١٧١٢ — ١٧٧٨)

يقول روسو أن الاجتماع بين الافراد لا يمكن أن يستند فى أساسه إلى القوة فالاسرة لا تستند فى تكوينها وقيامها إلى خضوع الابناء لآبائهم . لما للأب من سلطة طبيعية يفرضها على أبنائه . فالابناء بعد فترة من عمرهم يتحللون من واجب الطاعة نحو أبيهم ، كما يتحلل الاب من واجب الرعاية لهم .

فالإجتماع ظاهرة إرادية إتفاقية للأفراد ، فالاسرة لاتبقى قائمة إلا إذا أراد أفرادها الإبقاء عليها نتيجة إرادتهم الحرة ، وكذلك حال الجماعة العامة

وعلى ذلك فلا يمكن تصور وجود مجتمع منظم إلا على أساس إرادة أفراده والإتفاق على الاجتماع معا . وبالتالى يكون العقد الذى يتم بإتفاق إرادة الأفراد على العيش معا هو أساس وجود الدولة .

والحالة الفطرية التى كان يعيشها الافراد قبل العقد — من وجهة نظر روسو كان يسودها الحرية والإستقلال غير ان تضارب المصالح الفردية عرضت حقوق الافراد وحرياتهم للخطر ، لذلك تطلع الافراد إلى حياة منظمة ترقى بالإنسان وبمشاعره وتفكيره تسودها العدالة والفضيلة . وكان سبيل الافراد إلى هذه الحياة المنظمة هو العقد الذى إنتقل الافراد بواسطته من حالتهم الفطرية البدائية إلى الجماعة المنظمة .

وأطراف العقد — عند روسو — هما الافراد ، على أساس أن الطرف الاول هو مجموع الافراد ، أى الشخص الجماعى المستقل الذى يتكون من مجموع الافراد ، أما الطرف الثانى فإنه يشمل كل فرد من أفراد الجماعة . أى أن طرفى العقد هما الشخص الجماعى الكلى من ناحية ، ثم كل شخص من الاشخاص الطبيعيين من ناحية أخرى .

والعقد هو الذى ينشىء الجماعة المنظمة والسلطة ومن ثم فهو الذى ينشىء الدولة .

أما عن مضمون العقد — عند روسو — فإن الافراد عند دخولهم المجتمع المنظم يصبحون وقد تنازلوا كلية عن جميع حقوقهم وحرياتهم الطبيعية إلا أن هذا التنازل يقابله إستعادة الافراد لحقوق وحريات جديدة ، تتمشى والمجتمع المنظم تقررها السلطة العامه للأفراد وتعمل على حمايتها . وبذلك تسود المساواة فى المجتمع الجديد حيث يتمتع كل فرد بحقوق وحريات متساوية ويقف كل منهم

على قدم المساواة مع الآخر . ويسود العدل ما دام أن السلطة العامة تعمل على صيانة واحترام ما يتقرر للأفراد من حقوق وحريات .

ويرى بعض الفقهاء أن روسو قد قرر أن الأفراد يتنازلون عن جزء فقط من حقوقهم وحرياتهم، نظير صيانة السلطة العامة فى الجماعة للجزء المتبقى للأفراد من حقوقهم وحرياتهم الذى احتفظوا به ولم يتنازلوا عنه (١) .

نقد النظريات العقدية :

١ — فكرة العقد هى فكرة خيالية لاسند لها من الواقع . فلم يعطنا التاريخ مثالا واحداً واقعيا لجماعة نشأت وقامت بواسطة العقد .

٢ — تفترض بعض النظريات العقدية أن الإنسان كان يعيش فى حالة عزلة قبل أن تنشأ الجماعة المنظمة . وهو قول غير صحيح لأن الإنسان كائن اجتماعى بطبعه عاش دائما فى جماعة من الجماعات .

المبحث الثالث

نظرية القوة : The Force theory

يذهب أنصار هذه النظرية إلى أن الدولة هى من صنع القوة والعنف. فالدول تنشأ عندما يفرض القوى قوته على باقى الأفراد الذين يرضخون لقوته . ويقول بلوتارك أن أقدم القوانين التى يخضع لها العالم هو قانون حكم الاقوى وسيطرته على الضعيف وقد قيل فى تبرير هذه النظرية أن حوادث التاريخ قد

(١) دكتور محمود حافظ موجز القانون الدستورى سنة ١٩٥٦ ص ٢٧ ودكتور السيد صبرى مبادىء القانون الدستورى سنة ١٩٤٩ ص ١٦ .

جاءت شاهدة على صحتها . فالتاريخ هو غالبا الذى يبين لنا أن عنصر القوة كان يعتبر المصدر الفعال لنشأة الدول(١) .

وإذا كان مصدر القوة فى نظر الكتاب القدامى كان يتمثل فى القوة المادية كالإنتصار فى الحروب ، فإن مدلول القوة عند الكتاب المحدثين يمكن أن تتخذ علاوة على مظهرها المادى مظاهر أخرى كالقوة الفكرية أو الاقتصادية أو السياسية .

على أنه إذا كان التاريخ قد أعطى الكثير من الشواهد على صدق نظرية القوة ،خاصة بالنسبة للدول القديمة . فهناك الكثير من الدول فى العصر الحديث لم تنشأ على أساس القوة والغلبة ، ولا أدل على ذلك من نشأة أمريكا(٢) .

المبحث الرابع

نظــرية العائلة

يرى أنصار هذه النظرية أن أساس الدولة إنما يرجع إلى العائلة وأساس سلطة الحكام فى الدول إنما يرجع إلى سلطة رب الأسرة .

فأصل الدولة وأساسها هو العائلة التى تعتبر الخلية الأولى للدولة . فالجماعة البدائية الأولى فى أقدم عصور البشرية إنما كانت العائلة ، ثم إجتمعت بضعة عائلات فكونت عشيرة Clan أو بطن Horde وهى قسم من العشيرة ، أو

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى أصل نشأة الدوله سنة ١٩٦٦ ص٣٣ و ٣٤ .

(٢) دكتور محسن خليل النظم السياسية والقانون الدستورى الطبعة الثانية ص ٥٧ .

قرية ثم أدى اجتماع بضعة عشائر إلى تكوين قبيلة Tribu .كما أدى اجتماع بضعة قرى إلى تكوين دولة أو مدينـة ، وذلك فى غير حالات البدو الرحل التى كونت قبائل ، أى فى حالة الجمـاعات المستقرة على بقعة معينة من الأرض . وتطورت تلك الجماعات التى تجمع بينها بعض الروابط تطـورا متشابها فى جوهره ،وإن اختلف فى بعض مظاهره نتيجة لإختلاف الزمان والمكان . وحين أصبحت لتلك الجماعات صفة دائمة واستقرت على بقعة معينة من الأرض،وتميزت بطابع خاص عن الجماعات الأخرى وأصبحت أمما ، وحين نشأت فى تلك الأمة سلطة سياسية عليا حاكمة فإن هذه الأمة تصبح دولة .

وإذا كانت الأسرة هى الخليـة الأولى للدولة ، فإن سلطة الهيئة الحاكمة فى الدولة، إنما يرجع أساسها الأول كذلك إلى فكرة السلطة الابوية ، وما كان لرب الاسرة من سلطة على أفرادها .

ويؤخذ على هذه النظرية أن علماء الاجتماع يؤكدون أن الاسرة لم تكن هى الصورة الاولى للجماعة .كما أن التاريخ لايؤيد هذه النظرية على إطلاقها . فالكثير من الدول لم تنشأ على الاساس الذى تقـرره هذه النظرية وأبرز مثال لذلك هى دولة الولايات المتحدة الامريكية .

كذلك فإن تأسيس السلطة العامة فى الدولة وإرجاعها إلى سلطة رب الاسرة ليس دقيقا ، ذلك أن سلطة رب الاسـرة تتميز بصفة شخصية وتزول باختفاء رب الاسرة ، أو باستقلال أفراد الاسرة عنه بعكس . السلطة السياسية فى الدولة فإنها سلطة مجردة ودائمة وغير شخصية فهى غير مرتبطة بشخص الحاكم ولا تزول بزواله .

المبحث الخامس

نظرية التطور التاريخي أو الطبيعي (1) The Natural Theory

يذهب أنصار هذه النظرية إلى أن كل أمة تتكون وتتطور تطورا طبيعيا طبقا لظروفها الخاصة وبناء على عوامل متعددة .

وهذه نظرية حديثة وهي موضع القبول عند الفقه العربي والكثير من الفقهاء الفرنسيين أمثال دوجي وبارتلمي ومورو .

وتؤدي هذه النظرية — فيما يرى بارتلمي — إلى تقرير مبدأ هام ، هو أن أفضل نظام لحكم شعب من الشعوب هو النظام الذي يكون أكثر ملاءمة لمستوى الشعب من المدنية والتطور في زمن من الازمنة . وبذلك يعد أفضل نظام لحكم فرنسا مثلا حتى آخر القرن السابع عشر هو نظام الحكم الملكي .

فإذا كانت الدولة وليدة عوامل متعددة تفاعلت على مر الزمن حتى نشأت وقامت ، فإن الدولة لم تقم على طفرة واحدة وبناء على عامل معين واحد بالقوة أو الاسرة أو العقد مثلا . بل إن الدولة هي نتاج ظروف متعددة وعوامل كثيرة تجمعت وتفاعلت بعضها مع البعض حتى قامت ونشأت الدولة .

لذلك تختلف نشأة كل دولة عن الاخرى نتيجة اختلاف الطبيعة والظروف التاريخية والاحوال الاجتماعية والاقتصادية التي ساهمت في نشأة كل دولة مما يؤدي إلى تعذر تكييف أصل الدولة تكييفا قانونيا . وبالتالي تعذر إيجاد نظرية عامة معينة تصلح لبيان أصل نشأة الدول بوجه عام .

---

(1) Rodee, op. cit P. 20.

الباب الثانى

أنواع الحكومات

تعريف الحكومة :

توجد عدة تعريفات لمصطلح الحكومة والمعنى الدارج يطلق لفظ الحكومة على كل عضو أو جهاز يملك قسطاً من السلطة العامة .

وهذا هو التعريف الذى يطلقه الرجل العادى دون مراعاة للدقة العلمية الواجبة ، وطبقاً لهذا التعريف تكون جميع سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية مندرجة تحت لفظ الحكومة. وهو ما يخالف المفهوم العلمى لهذا اللفظ ، حيث أن السلطة القضائية وهى جهة الفصل فى المنازعات ، لا تقوم بتوجيه السياسة العامة للدولة ، ولهذا يجب استبعادها من مفهوم مصطلح الحكومة وقصر مفهومها على السلطتين التشريعية والتنفيذية وهما اللتان تقومان برسم سياسة الدولة وتوجيهها .

وقد يقصد بالحكومة أيضـاً السلطة التنفيذية وحدها ، أى رئيس الدولة والوزارة ، كما قد يقصد بالحكومة الوزارة فقط دون غيرها. وهذا ما تقصده دائما أجهزة الاعلام والصحافة والجمهور عندما يذكرون لفظ (الحكومة) .

أنواع الحكومات :

تتعدد صور الحكومات بتعدد التقسيمات التى يقول بها فقهاء القانون ، وقد كان لكل من هؤلاء الفقهاء وجهة نظر يأخذ بها ويقيم تقسيمه

للحكومات على أساسها ، ومن دراستنا لوجهات النظر المختلفة فى هذا الشأن نجد أنه يمكن إدراجها جميعاً تحت ثلاثة أنواع من التقسيمات الشاملة (١) .

---

(١) سبقنا إلى مثل هذا التقسيم : الدكتور ابراهيم درويش المرجع السابق صفحة ٢٩٢ .

الفصل الأول

تقسيم الحكومات بالنظر إلى مبدأ الشرعية

والمقصود بمبدأ الشرعية هنا هو الأساس الشرعى الذى تقوم عليه الحكومة ، وبعبارة أخرى المصدر الذى تستمد منه الحكومة سلطاتها (١) .

وتنقسم الحكومات من ناحية الشرعية إلى قسمين : حكومة غير ديمقراطية وحكومة ديمقراطية .

المبحث الاول

حكومة غير ديمقراطية

توصف الحكومة بأنها غير ديمقراطية إذا كانت حكومة مستبدة تنفرد بشئون الحكم ولا تقوم على أساس من رأى الشعب . وبعبارة أخرى لاتستمد

---

(١) يقسم بعض الكتاب الأمريكيين الحكومات إلى ثلاثة أنواع :

أولا : حكومة الفرد government by the one

ثانياً : حكومة الأقلية government by the few

ثالثاً : حكومة الأكثرية أو الغالبية goverament by the many

وتكون الحكومة فى النوع الأول حكومة ديكتاتوريه tyranny وفى النوع الثانى حكومة أرستقراطية aristocracy وفى النوع الثالث حكومة ديمقراطية democracy .

Rodee op-cit., pp. 29-30.

الحكومة غير الديمقراطية شرعيتها من إرادة مجموع المحكومين . أى أن السلطات التى تمارسها هذه الحكومة لم تخــول اليها بواسطة الشعب الذى لم يكن له حرية اختيارها .

ويجب أن ننوه هنا إلى أن المبادىء الدستورية تكاد تكون منعدمة فى ظل الحكومة غير الديمقراطية . ذلك أن المبادىء الدستورية إنما ترد قيداً على سلطات الحكم وتحدد حقوق وواجبات كلا من الحكام والمحكومين . ولا توجد حقوق وحريات بين حاكم ومحكوم ما لم يكن للمحكوم رأى فى اختيار الحاكم .

وقد سبق أن رأينا أن الحكومة غير الديمقراطية لا تستند إلى رأى الشعب ، ولذا فلا يتحقق عنصر الاختيار فى هذه الحالة . وبالتالى لا يكون لأفراد الشعب المحكومين أى حقوق أو حريات محددة إلا ما يسمح به الحاكم بمحض اختياره . وتأخذ الحكومة غير الديمقراطية صوراً ثلاثة :

المطلب الاول

الصورة الأولى : الملكية المطلقة

تقوم على أساس النظام الملكى المتمثل فى شخص رئيس الدولة الذى يتولى السلطة عن طريق الوراثة ، وهو فى ممارسته لسلطاته ينفرد بها ولا يشرك معه أحد ، وغالبـا ما يقوم هذا النظام على أساس نظـرية التفويض الإلهى فليس للمحكومين شأن بممارسة الحكم ، بل يتلقى رئيس الدولة السلطة من الله عز وجل وليس عن طريق الإختيار من مجموع الشعب . لذا فهو يمارس هذه السلطة بطريقة مطلقة .

ويترتب على ذلك أن يكون رئيس الدولة غير مسئول أمام أحد من البشر

باعتبار أن مسئوليته أمام الله وحده .

وعلى هذا فالملكية المطلقة تخول لرئيس الدولة سيادة فوق سيادة القانون ، ومن ثم فلا يخضع لأى مساءلة فى حكمه .

وقد وجدت أمثلة كثيرة للحكومة المطلقة فى أوروبا وذلك حتى أواخر القرن السابع عشر .

ويلاحظ أن التطور الطبيعى فى المجال الدستورى قد أدى بحكومة الملكية المطلقة إلى أن تصبح ملكية مقيدة ودستورية ، وذلك بازدياد الوعى السياسى لدى الأفراد المحكومين وثورتهم على الحاكم المطلق أيا كانت تسميته ملكا أو امبراطورا أو قيصرا . وبقيام الثورة يرى رئيس الدولة أن يتنازل عن بعض إمتيازاته وحقوقه لشعبه وتصبح هذه الحقوق والإمتيازات المتنازل عنها، مبادىء دستورية قيدا على سلطة رئيس الدولة ، وتتحول الحكومة عندئذ عن صورة الحكومة غير الديمقراطية إلى صورة الحكومة الديمقراطية. وبمقدار ما يتنازل رئيس الدولة عن سلطاته تكون صورة ديمقراطية حكومته .

المطلب الثانى

الصورة الثانية : الحكومة الديكتاتورية

يرأس الحكومة الدكتاتورية رئيس فرد يتولى السلطة عن طريق القوة وليس عن طريق الوراثة كما فى حكومة الملكية المطلقة . ويتميز الحكم الدكتاتورى بأن رئيس الدولة يقبض فى يده مظاهر السلطة . وغالبا ما يتولى الحاكم الدكتاتور والسلطة عقب إنقلاب أو ثورة ويكون أساس قوته السياسية

بما يتمتع به من شخصية قوية مؤثرة ، يستطيع بما له من خصال وميزات جماهيرية من التأثير على جموع الشعب وتطويعهم لإرادته . ويشترك كل من رئيس الدولة فى حكومة الملكية المطلقة والحكومة الدكتاتورية فى صفة واحدة وهى أن كلا منهما ينفرد بالسلطة دون معقب ، ولكنهما يختلفان فى طريقة تولى الحكم ومصدر السلطة ، ففى الملكية المطلقة يتولى الملك الحكم عن طريق الوراثة فى حين يتولى رئيس الدولة فى الحكومة الدكتاتورية . الحكم بعد أن يستولى بقوة على مقاليد السلطة ، كذلك يكون الحق الإلهى السلطة فى الملكية المطلقة فى حين أن مصدرها فى النظام الدكتاتورى ينبع أساسه عن قوة شخصية الحاكم ومقدار تأثيره على جمهور شعبه .

المطلب الثالث

الصورة الثالثة : حكومة الأقلية (١) :

تتميز هذه الحكومة بأن الحاكم فيها ليس فردا كما هو الحال فى الصورتين السابقتين ، بل يقوم بالحكم مجموعة من الأفراد القلائل يمارسون السلطة ويستأثرون بها دون بقية أفراد الشعب . وتعرف حكومة الاقلية بالحكومة الأوليجاركية أو الحكومة الارستقراطية والفرق بينهما أن الأقلية الحاكمة فى الحالة الأولى من طبقة الأغنياء فقط ، فى حين أنها تكون فى الحالة الثانية من طبقة معينة متميزة بصفات خاصة بحسب الثقافة أو الأصل وهكذا .

(1) Rodee, op. cit, P. 33.

المبحث الثانى

حكومة ديمقراطيـة (١) :

وهى التى تقوم على أساس اختيار أفراد الشعب للحاكم ، إذ أن إرادة الشعب فى التعبير تكون الأساس لتحقيق الديمقراطية ، فالشعب هو الذى يملك السلطة وهو وحده الذى له حق تخويلها لمن يختاره ليباشرها نيابة عنه .

وقد ظهرت فكرة الديمقراطية فى كتابة الفلاسفة منذ زمن بعيد أمثال أفلاطون وأرسطو فى حين أن تطبيقها فى عالم السياسة بدأ فى عهد حديث .

والقول بأن مدن أثينا واسبرطة القديمتين قد عرفتا الديمقراطية، قول مردود لأن السلطة السياسية لم تكن نابعـة من جمهور المواطنين ، بل كانت مزاولة الحقوق السياسية مقصورة على فئـة معينة من فئات الشعب وهى فئة الاشراف أو الأحرار ، فى حين كانت بقية فئات الشعب محرومة من المشاركة فى الحياة السياسية وفى حين أن الحكومة الديمقراطية تتطلب مشاركة جميع أفراد الشعب فى لعبة السياسة ،

---

(١) تنقسم الديمقراطية إلى نوعين الاول ديمقراطية الأكثرية La democratie Pluraliste وهى الديمقراطيـة الكلاسيكية أو التقليدية والتى عرفتها انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية وتعرف أيضا بالديمقراطية الغربية .

والنوع الثانى وهو الديمقراطية الماركسية La democr .tie Marxsite وهذا النوع ظهر فى أعقاب الثورة السوفيتية عام ١٩١٧ وقد أخذ بها فى كل من الاتحاد السوفيتى ودول أوربا الشرقية .

Pierre Pactet, Droit Const.tuti.nnel, institut.ons Politiques, Paris 1974 PP, 16. 19,

وتأخذ كثير من أنظمة الحكم المعاصر بصورة الحكومة الديمقراطية .

وللحكومة الديمقراطية شكلان تظهر بهما هما الملكية الدستورية والجمهورية .

المطلب الأول

الملكية الدستورية

وهى تختلف عن نظام الملكية المقيدة أى أن الملك هنا يملك ولا يحكم ، بمعنى أن رئيس الدولة المتمثل فى شخص الملك لاتكون له سلطات فعلية ، فهو لايتدخل فى شئون الحكم . وإنما يظل الشعب هو الحاكم الفعلى فالنظام الملكى الدستورى يجعل من رئيس الدولة رمزاً للسيادة ، دون أن يخوله سلطة حقيقية فى حين يبقى لمجموع الشعب سلطة الحكم الذى يمارسها عن طريق المؤسسات الدستورية التى يقوم بانتخابها كالبرلمان مثلا .

وخير مثال على نظام الملكية الدستورية فى وقتنا المعاصر هو النظام الانجليزى .

المطلب الثانى

الجمهورية

يختلف النظام الجمهورى عن النظام الملكى ، فى أن رئيس الجمهورية لا يحكم مدى الحياة كما هو الحال بالنسبة للملك ، كما أن وصول رئيس الجمهور إلى مقاليد السلطة يكون عن طريق الإنتخاب عادة ، وذلك بخلاف الملك الذى يتولى الحكم فى المعتاد عن طريق الوراثة وأن كان أحيانا عن طريق التعيين أو الإنتخاب .

ففى النظام الجمهورى حيث يملك الشعب السلطة الكاملة فى إختيار حاكمه ، يقوم الشعب بطريقة مباشرة أو غـــير مباشرة باختيار رئيس الجمهورية الذى يتولى رئاسة الدولة مدة محددة ، ولا يجوز استمراره فى الحـكم بعـدها إلا إذا أعيد انتخابه مرة أخرى ، وكان دستور الدولة يسمح بذلك . وتنص الدساتير على أساليب إنتخاب رئيس الجمهورية منها أن يكون إنتخابه عن طريق الهيئه النيابية فيقوم أعضاء البرلمان مثلا بانتخابه ، ومنها أن يجرى إنتخابه مباشرة عن طريق الشعب . وعيب الأسلوب الثانى أن رئيس الجمهورية قد يميل إلى التسلط والاستعلاء على مؤسسات الدولة الدستورية الاخرى، مستنداً إلى التأييد الشعبى الذى أتى به إلى الحكم. وعيب الأسلوب الأول أنه — قد يؤدى برئيس الجمهورية إلى أن يصبح سلس القياد فى يد البرلمان أو الهيئة الإنتخابية التى قامت بانتخابه، ولهذا فقد يرى أن ولاءه يجب أن يكون لها .

وهنـــاك أسلوب ثالث وهو يجمع بين الاسلوبين الآخرين ، وهو أن يتم إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة مشتركة يمثل فيها الهيئة البرلمانية والشعب . ويرى كثير من رجال الفقه القانونى أن هذا الاسلوب هو أنسب الأساليب للمحافظة على التوازن الواجب توافره لرئيس الجمهورية ، فلا يميـل إلى الإستعلاء والتسلط كما لا يخضع تماما للهيئة النيابية .

ويختلف النظام الجمهورى عن النظام الملـكى المطلق أو الدستورى فى نواحى متعددة منها :

١ — مدة الحكم : تكون مدة الحكم بالنسبة لرئيس الجمهورية محددة فى عدد معين من السنوات ينص عليها الدستور . وقد تكون هذه المدة أربع سنوات كما هو الحـــال بالنسبة للولايات المتحدة الامريكية ، أو ستة سنوات كما هو الحال

بالنسبة لجمهورية مصر العربية . كما تختلف الدساتير بالنسبة لتجديد مدة الرئاسة للجمهورية فمنها من لا يسمح بالتجديد إلا مرة واحدة كما هو الحال فى الولايات المتحدة الامريكية التى لا يجيز دستورها أن يتولى شخص رئاسة الدولة أكثر من مدتين، ومنها من لا يضع قيودا على التجديد فى حين أن النظام الملكي يخول لرئيس الدولة أن يحكم مدى الحياة دون أن يتقيد في ذلك بمدة محددة .

٢ — ممارسة السلطة :

فى النظام الجمهورى يمارس رئيس الدولة سلطات فعلية فى حدود ما تضمه نصوص الدساتير . فهو يشارك فى الحكم مع بقية المؤسسات الدستورية القائمة فى الدولة. فى حين أنه فى النظام الملكى يختلف الوضع بالنسبة ما إذا كان النظام القائم ملكية مطلقة أو ملكية دستورية ، ففى الملكية المطلقة يجمع رئيس الدولة فى يده كل السلطة ولا يسمح لهيئة أخرى أو لفرد من أفراد الشعب بممارسة جزء من هذه السلطة ، وفى الملكية الدستورية حيث يسود مبدأ الملك يملك ولا يحكم ، لا يقوم رئيس الدولة بالتدخل فى شئون الحكم ؛ ومن ثم فهو لا يمارس أي سلطة :

٣ — المسئولية (١)

فى النظام الملكى تعتبر ذات الملك مصونة لا تمس ، ومن ثم فلا يسأل

(١) دكتور محمود حافظ : الوجيز فى النظم السياسية والقانون الدستورى الطبعة الثانية ١٩٧٦ ص ٧٤ وما بعدها .

دكتور محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستورى الطبعة الثانية سنة ١٩٧١ ص ٨٨٣ .

دكتور كامل ليلة المرجع السابق ص ٦٢٩ وما بعدها .

جنائيا ولا سياسيا . ولذلك سبب تاريخي وهو إرساء قاعدة أن الملك لايخطيء The King Can do no Wrong في انجلترا . وقد ظهرت هذه القاعدة نتيجة أن الملك يمارس السلطة بواسطه وزرائه ، وما دام لا يحكم فهو لا يسأل فالمسئولية مقابل السلطة . وعدم خضوع الملك للمسئولية تضمنتها كثير من دساتير الدول ذات النظام الملكي ، مثلا دستور بلجيكا حيث نصت المادة ٦٣ منه على « أن شخص الملك لايمس أما وزراؤه فمسئولون » ، وكذلك دستور مصر الصادر عام ١٩٢٣ حيث نص في مادته ٣٣ على أن « الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لاتمس » .

وأما في النظام الجمهوري فلا يسأل رئيس الدولة سياسياً ، ولكن يخضع للمسئولية الجنائية عن الجرائم المتعلقة بوظيفته مثل الخيانة العظمى . ولإثارة هذه المسئولية فإن الدستور ينص عادة على إجراءات خاصة يجب مراعاتها ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية ينص الدستور الفيدرالي على أن مجلس النواب يقوم بتوجيه الإتهام إلى رئيس الجمهورية (١) ، على أن يتولى مجلس الشيوخ محاكمته (٢) .

وقد كانت فرنسا تتبع نفس الأسلوب ثم عدلت عنه وأصبح رئيس الجمهورية يحاكم أمام المحكمة القضائية العليا .

وفي مصر ينص الدستور الحالي الصادر عام ١٩٧١ في المادة ٨٥ على أن

---

(١) U. S. Constitution. ART. 1. Sec 2.

(٢) ART. 1. Sec. 3.

« يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس ... » .

ومعنى هذا أن مجلس الشعب هو الذى يوجه الاتهام لرئيس الجمهورية ، فى حين تكون محاكمته كما نصت المادة المذكورة أيضا أمام محكمة خاصة يتولى القانون تنظيم تشكيلها وإجراءاتها .

وهذا النص معيب فى رأينا لأنه بعدم تحديده الجهة التى يحاكم أمامها رئيس الجمهورية ، وإحالة ذلك إلى القانون يكون قد وحد بين سلطة الاتهام والتحقيق وجعلها فى يد مجلس الشعب ، فهـــو الذى يتهم ثم هو الذى يصدر القانون الذى يحدد شكل المحكمة وإجراءاتها . وبما أنها محكمة خاصة فإن النص على إطلاقه لا يمنع من أن يتم تشكيلها من بين أعضاء المجلس الذين سبق أن أدانوا رئيس الجمهورية مسبقا فى قرار اتهامه ، علاوة على أن عدم تحديد الجهـة التى يحاكم أمامها رئيس الجمهورية يؤدى إلى إهدار حق المتهم فى علمه بالقانون الذى سيحاكم به وبالمحكمة التى سيحاكم أمامها .

وكان الأولى بالمشرع الدستورى أن يضمن النص الجهة التى سيحاكم أمامها رئيس الجمهورية ، كما فعـــل الدستور الفرنسى عند ما نص على محاكمة رئيس الجمهورية أمام المحكمة القضائية العليـــا ، ويبين تشكيل المحكمة الخاصة التى يريدها ولا بأس بأن يترك الإجراءات الواجب إتباعها أمامها إلى القانون لتنظيمها .

ولا تقتصر مسئولية رئيس الجمهورية الجنائية على الجرائم المتعلقة بوظيفته فقط ، بل تمتد أيضا إلى الجرائم العادية ، ولكن الفقهاء اختلفوا فى هذه الحالة على الإجراءات التى تتبع فى محاكمته وما إذا كانت تظل إجراءات خاصة أم يصير محاكمته أمام المحاكم العادية كأى فرد عادي (١) .

(١) أنظر فى تفصيل ذلك : الدكتور محمود حافظ المرجع السابق ص٧٥ .

الفصل الثاني

تقسيم الحكومات بالنظر إلى الأساس الإقتصادى

رأينا فى دراستنا السابقة لوظيفة الدولة كيف أن المذهب الفردى كان له تأثير كبير فى مفهوم الوظيفة ، وكيف أن هذا المفهوم طرأ عليه تغيير كبير بعد أن إنتشرت المذاهب التدخلية . ولما كانت المذاهب التدخلية تعتمد أساساً على الجانب الإقتصادى من الحياة ، مخالفة بذلك المذهب الفردى ، لذلك فقد ظهر تقسيم للحكومات يقوم أساسا على المذهب الذى تأخذ به هذه الحكومات. *وعلى هذا يوجد نوعان من الحكومات : حكومة رأسمالية ، وحكومة تدخلية* أو إجتماعية .

المبحث الاول

الحكومة الرأسمالية

تأخذ هذه الحكومة بالمذهب الفردى الذى يغلب الجانب السياسى لحياة الفرد على الجانب الإقتصادى،وينأى بالدولة عن التدخل فى حياة الفرد الإقتصادى فلا تشارك الفرد فى نشاطه الخاص ، وإنما تقتصر على دواعى الامن والحراسة وما إلى ذلك من مهام الوظيفة التقليدية للدولة . وعلى هذا فلا تقوم الحكومة فى للنظام الرأسمالى بممارسة النشاط الصناعى أو التجارى أو الحرفى ولاتمارس سيطرة أو تسلط على رأس المال الخاص ، فلا تصدر من القوانين ما يقيد حق الملكية ويحدد استعمال أدوات الإنتاج، بل تكون لرأس المال الخاص الحرية الكاملة فى الحركة والاستثمار فى المجتمع .

ولهذا نجد أن رؤوس الأموال الضخمة تقوم بدور كبير فى حياة الحكومات الرأسمالية، وتمثل نوعا من جماعات الضغط على الحكومة، تقوم بدور رئيسى وإن لم يكن دوراً مباشراً فى رسم وتوجيه للسياسة العامة للدولة، ومثل ذلك ما تقوم به الشركات الدولية international corporations فى الولايات المتحدة من تأثير فى إتخاذ القرارات الحكومية .

ويجب أن ننـــوه إلى أن النظام الرأسمالى الآن لا يستبعد تماما تدخل الحكومات فى مجال نشاط الأفراد . فقد سبق أن رأينا أن وظيفة الدولة تطورت نتيجة تطور الأحداث وتقدم وسائل الحياة العصرية ـــ التكنولوجيا ـــ (١) ولهذا فقد استدعى الأمر إنشاء مشروعات ضخمة يعجز عن القيام بها الأفراد أو يعزفون عن القيام بها نظراً لضآلة العائد منها ،ولهذا تجد الدولة نفسها مضطرة للقيام بها . كذلك أخذت الدولة تتدخل بنسب متفاوتة لتنظيم الحياة الإجتماعية . وفرض بعض القيود على مزاولة بعض المهن حماية للمستهلك نفسه وأحيانا حماية للعامل أو المنتج . ومع ذلك فلا يعنى قيام الحكومة الرأسمالية باصدار بعض التشريعات المنظمة لنشاط الفرد الإقتصادى أنها خرجت عن النظام الرأسمالى . إذ العبرة فى ذلك المبدأ الذى تأخذ به وتطبقه على وجه العموم ، هل تأخذ الحكومة فى اعتبارها حرية الفرد وتركه يرعى مصلحته الفردية أو تصادر هذه الحرية وتقوم نيابة عنه برعاية مصلحته ؟ . فى الحالة الأولى تكون ما زلنا أمام حكومة رأسمالية وفى الحالة الثانية تكون الحكومة قد فقدت صفتها هذه وأصبحت تندرج تحت وصف الحكومة التدخلية أو الاجتماعية .

---

(١) الفصل الثالث من الباب الثانى .

وأمثلة الحكومة الرأسمالية كثيرة ومتعددة مثل حكومات الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وألمانيا الغربية والمملكة العربية السعودية وفرنسا .

المبحث الثـانى

الحكومة التدخليــــة أو الاجتماعيــة

ويطلق على هذا النوع من الحكومات تعبيرا مجازيا هو الحكومة الاشتراكية ، هو مايقول به رجال الاعلام والصحافة وكثير من الكتاب السياسيين والقانونيين .

وقد ظهر هذا النوع من الحكومات نتيجه المساوىء التى ظهرت أثناء التطبيق العملى للمذهب الفردى والإنتقادات التى وجهها إليه رجال الفقه الفلسفى والقانونى . وبدلا من أن يقوم هؤلاء الفلاسفة والفقهاء بتطوير المذهب وتلافى أوجه القصور فيه ، ذهبوا إلى اعتناق النقيض وقالوا بنظريات ومذاهب إجتماعية تنادى بتخويل الدولة الحق فى أن تتدخل فى الحياة الفـردية الخاصة لتنظيم النشاط الإقتصادى والاجتماعى . وذلك لإصلاح الاضـرار لتى لحقت بالمجتمع من نتائج تطبيق النظام الرأسمالى ، ولكى يمكن توفير قسط من الرفاهية للفرد وتأمينه ضد الاستغلال الإقتصادى . وعلى هذا أخذت الحكومات بدرجات متفاوته تتدخل فى حياة الفرد باسم المجموع ، وقامت بتوجيهه اقتصاديا ، بمعنى أن الحكومات أصبحت تمارس نيابة عن المجتمع كل أو معظم أوجه نشاط الحياة الإقتصادية فى الدولة . ولم يعد الفرد يملك وسائل الإنتاج ملكية خاصه كما لم يعد يمارس النشاط الذى يريده ما لم يكن مصرحا له به من قبل الحكومة (١) .

---

(١) أنظر بالتفصيل فى = Jovan ovic (viladimir)

ولا يعنى القول بأن الحكومة تعتبر حكومة تدخلية أو إجتماعية بأنها تملك جميع الموارد فتكون الملكية فيها ملكية جماعية ولا تعترف بالملكية الفردية ، أو لانها توجه جميع أوجه النشاط الاقتصادى دون أن تترك للأفراد قدراً من الحرية فى هذا المجال ، فقد تكون الحكومة حكومة تدخلية أو اجتماعية،ومع ذلك تعترف بالملكية الفردية كما تترك للأفراد جانبا من النشاط الاقتصادى يزاولونه بمعرفتهم.وذلك مثل حكومة جمهورية الصين الشعبية التى ما يزال بها قطاع خاص بالتجارة يزاوله الأفراد وجمهورية يوغسلافيا التى مازال فيها ملكية خاصة محددة وجمهورية مصر العربية التى يمارس فيها القطاع الخاص نشاطه بجانب القطاع العام ومن الملاحظ أنه فى بداية الستينات من هذا القرن بدأ يزداد عدد الدول التى تأخذ حكوماتها بالنظام التدخلى أو الاجتماعى (الاشتراكى) وخاصة الدول النامية ودول أفريقيا المستقلة حديثا . ولعل ذلك يرجع إلى ماتضمنته المذاهب الاجتماعية من عبارات ذات بريق وشعارات جذابة تأخذ بلب شعوب هذه الدول النامية المتطلعة إلى حياة أفضل وباحثة عن مكان لنفسها بين دول العالم المتقدم .

= L'activité Commerciale de J'Etat , le Systéme des en.reprises . economiques. Avec apercu Comparatif. cours de doctorat 1962, 1963. p. 36.

الفصل الثالث

تقسيم الحكومات بالنظر إلى أسلوب ممارسة السلطة

تنقسم الحكومات من ناحية الأسلوب الذى تمارس فيه السلطة إلى ثلاثة أنواع هى : الديمقراطية المباشرة ، والديمقراطية شبه المباشرة ، والديمقراطية النيابية .

المبحث الاول

الديمقراطية المباشرة Direct dmocracy

فى الديمقراطية المباشرة يقوم أفراد الشعب بحكم أنفسهم ، أى أن صاحب السيادة وهو — مجموع الأفراد — يمارس السلطة بطريقة مباشرة دون أن يسندها إلى ممثلين عنه . ويكون ذلك عن طريق اجتماع الأفراد المواطنين الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية ، فيقوم هؤلاء المواطنون بكل الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فيباشرون إصدار القوانين ويقومون بتنفيذها ، ويعملون على فض المنازعات التى تثار بشأنها ، كما يتولون تسيير المرافق العامة ، ويمارس هؤلاء الأفراد هذه الاختصاصات وهم مجتمعون فى شكل جمعية عامة أو اجتماع شعبى .

وقد أخذت أثينا وأسبرطة قديما بأسلوب الديمقراطية المباشرة ، ولم يعد هذا الأسلوب [illegible] لا [illegible] وقتنا الحاضر (١) ، ذلك أنه لا [illegible] إلا فى دويلات

---

(١) يرى البعض أن نظـــام المستعمرات الاسرائيلة المعروفة باسم =

يكون عدد أفرادها صغيرا كما تكون متطلباتهم قليلة وهذا ، بعكس ما تجد عليه الحال فى الدول الحديثة ، فقد إزداد التعداد السكانى إلى حد كبير مما أدى إلى ظهور مصطلحات جديدة لم تكن تستعمل من قبل ، مثل مصطلح « الإنفجار السكانى » تعبيرا عن عدم السيطرة على نسبة المواليد فى الدولة .

كذلك نتيجة تقدم العلوم « والتكنولوجيا » الحديثة وما ترتب على ذلك من تقارب فى الفاصل الزمنى والمكانى بين شعوب العالم والتى أصبح لها تطلعات ومطالب، بقدر ما تسمع وتشاهد من رفاهية البعض من الشعوب المتقدمة ، ولذلك فإن وظيفة الحكومات بما فى ذلك حكومات الدويلات الصغيرة قد إزدادت لدرجة أنه أصبح من العسير عملا على أفراد هذه الدويلات أن يباشروا بأنفسهم مقتضيات هذه الوظيفة (1) .

= Kibbutizim يمثل نظاما معاصراً للديمقراطية المباشرة ، ومع ذلك فإن متوسط مواطنى المستعمرة Kibbutz الذين يحضرون اجتماعات الجمعية العامة يتناقص تبعا لتزايد عدد المواطنين من ٥٠ إلى ١٠٠ إلى ٥٠٠ وأحيانا إلى ألف مواطن ، ومع تزايد عدد المواطنين تصبح فرص العمل المباشر مع الآخرين قليلة ومن ثم تقوم الأغلبية بتنمية مصالحها وتصبح بمثابة طبقة ارستقراطية وتتحول الديمقراطية المباشرة إلى حكم القلة .

أنظر : Rodee op. cit., P 35

(١) من تجارب التاريخ نرى أن حكومة الديمقراطية المباشرة لا يمكنها البقاء فى الظروف التى تسودها الأزمات مثل أوقات الحروب أو التهديد بها وكذلك عندما يبدأ المجتمع فى عدم الاعتماد على الاقتصاد الزراعى وينتقل إلى التجارة التى تؤدى إلى نتيجة حتمية وهى إنتقال المجتمع إلى نظام إقتصادى إجتماعى وسياسى يخلق التفاوت بين المواطنين Rodee, op cit., P. 35

ولا يكاد يوجد مثـــال لحكومات تمارس وظيفتها عن طريق الديمقراطية المباشرة إلا فى الولايات السويسرية الصغيرة التى تتكون من عدد صغير من المواطنين ، كما أن الاختصاصات المخولة لهؤلاء المواطنين لكى يمارسونها مباشرة لا تخرج عن كونها اختصاصات محليـــة ، حيث أن المسائل الكبرى تكون من اختصاص الحكومة المركزية — الفيدرالية — للجمهورية السويسرية .

ويرى الدكتور عبد الحميد متولى أن نظام الحكومة الديمقراطية المباشرة فى سويسرا نظام غير ناجح لأسباب هى : أن الهيئة التنفيذية وتتكون من رجال منتخبين هى التى تقوم بالحكم وبالسيطرة على عملية التصويت فى جمعية الشعب . ذلك أن هؤلاء الرجال ينتسبون عادة إلى بضعة عائلات كبيرة وهم الذين يقومون بتحضير مشروعات القوانين التى تعرض على جمعية الشعب للتصويت عليهـا ، ومع ذلك فإن حرية إبداء الرأى عند التصويت تكون غير مكفولة لأن التصويت يجرى بصورة علنية أمام طائفـة ذات سلطان ونفوذ كبير على جمهور الشعب . وبهذا لا يكون الشعب حراً عند إجراء التصويب إذ أن سرية التصويت شرط لازم للحرية .

وسبب آخر لفشل نظام حكومة الديمقراطية المباشرة فى سويسرا هو إزدياد عدد السكان فى الولايات التى تمارس هذا النظام ، وسبب ثالث وأخير وهو أن الكثير من المواطنين الفقراء والذين يقطنون جهات بعيدة لم يكن فى استطاعتهم المثابرة على حضور اجتماعات جمعية الشعب (١) .

---

(١) مؤلفه الوجيز فى الانظمة السياسية المرجع السابق صفحات من ١٩٠ إلى ١٩٢ .

ويعتبر نظـــام الديمقراطية المباشرة نظاما مثاليا . ويرى روسو أنه أقرب النظم إلى الديمقراطية المثالية لأنه يحقق إرادة الشعب فى أن يمارس سيادته بنفسه ، وهو ما يفضل نظام الحكومة البرلمانية الذى يقوم على أساس الحكم بواسطة ممثلين منتخبون عن الشعب .

ومع ذلك فإن لنظام حكومة الديمقراطية المباشرة عيوب كثيرة تجعل تحقيق مثل هذا النظام مستحيلا فى عالم الواقع ، فبالإضافة إلى الأسباب السابق ذكرها بمناسبة نقد الديمقراطيــة المباشرة فى بعض الولايات السويسرية، توجد أسباب أخرى، منها أن مشاكل الحيـاة العصرية قد إزدادت تعقيداً وخاصة فى الجوانب الفنية منها ، مما يعجز عن فهمها الكثير من أفراد الشعب ، كما أن مثل هذه الأمور الفنيـة يتطلب أن يكون فحصها عن طريق اللجـــان الفنية المتخصصة ولا يصح عرضها للمناقشة العامة . وسبب آخر وهو أن كثيراً من أفراد الشعب ينقصه النضج السياسى الذى يؤهلهم لممارسة السيادة ، هذا بالإضافة إلى أن بعض المسائل المطلوب البت فيها تتطلب السرية ومن ثم يكون اشتراك جميع أفراد الشعب فى مناقشتها ضاراً لأن ذلك يكشف سريتها وقد يتعرض الوطن للخطر من جراء ذلك .

المبحث الثـانى

الديمقراطية شبه المبـاشرة Semi-direct democracy

نظام الحكومة الديمقراطية شبه المباشرة يعتبر نظام وسط ، يأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية ، ففى الديمقراطية المباشرة رأينا أن الشعب يقوم فى مجموعه بممارسة السيادة من إصدار التشريعات ومباشرة

الإدارة وتولى القضاء ، ولا يوكل الشعب أفراداً ينوبون عنه في مزاولة هذه الاختصاصات أو جزء منها .

كذلك فى الديمقراطية النيابية كما — سنرى تفصيلا فيما بعد — يقوم الشعب بانتخاب نواب يمثلون وينوبون عنه فى مباشرة الاختصاصات السابق ذكرها ، دون أن يشارك أفراد الشعب فى مباشرتها بأنفسهم .

وأما فى الديمقراطية شبه المباشرة فان الشعب إلى جانب إختياره نواب يمثلونه ويباشرون السلطة نيابة عنه يقوم ، أيضا بمزاولة بعض مظاهر هذه السلطة والتى تتمثل عادة فى المسائل التشريعية .

ويتميز نظام الديمقراطية شبه المباشرة بأساليب خاصة ، وتعتبر من مظاهره . وهذه الأساليب قد تكون أصلية أو أساسية كما قد تكون ثانوية أو إضافية .

المطلب الاول

الأساليب الأصليـــة أو الاساسية (١)

أ — الاستفتاء الشعبى : Refrendum

يعرف الاستفتاء الشعبى بأنه أستطلاع رأى الامة ، أى مجموع الافـــراد

(١) دكتور محمد كامل ليله : النظم السياسية — الدولة والحكومة — المرجع السابق صفحة ٥١٠ وما بعدها ، دكتور ابراهيم درويش : علم السياسة المرجع السابق صفحة ٣٠٨ ، ويرى بعض الفقهاء أن الاساليب الثـانويه هى التى تعتبر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فى حين أن الاساليب الاصلية لا تتعارض مع النظام النيابى ، كما يرى البعض دراسة الاساليب الاصلية والثانوية باعتبارها =

الناخبين فيها فى موضوع بذاته وتكون صورته فى مرافقـــة المجلس النيابى على مشروع قانون معين . ويتطلب الامر بعد ذلك عرض هذا المشروع على الشعب لاخذ رأيه فيه بالموافقة أو بالرفض . فإذا قبله الشعب أصبح قانوناً نافذاً وإذا رفضـه الشعب إنتهى أمره ولايجوز العمل به ، ومعنى هذا أن مشروع القانون لا يصلح قانوناً صحيحاً إلا بعد أن يعرض على الشعب فى إستفتاء عام .

ويأخذ الاستفتاء العام عدة صور المختلفة هى : ـــ (١)

١ ـــ أن يكون الاستفتاء استفتاء دستورياً كما قد يكون استفتاء تشريعياً وذلك بالنظر إلى موضوعه. فإذا كان يتعلق بقاعدة أو نص دستورى فيطلق عليه فى هذه الحالة مصطلح إستفتاء دستورى . وأما إذا كان موضوعه يتناول تشريعاً عاديا فيطلق عليه مصطلح إستفتاء تشريعى .

٢ ـــ يختلف الاستفتاء أيضاً من حيث تطلب أو ضرورة إجراؤه . فإذا كان من الواجب إجراء استفتاء فى أمر من الامور فنى هذه الحالة يكون الاستفتاء

= جميعا من أساليب الديمقراطية شبه المباشرة دون تفرقة بينها ، دكتور محمود حافظ : الوجيز فى النظم السياسية والقـانون الدستورى المرجع السابق صفحة ١٠٥ ، ودكتور محسن خليل : الفـانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق صفحة ١١٢ وما بعـدها ، دكتور ثروت بدوى المرجع السابق صفحة ٢٣٢ وما بعدها .

(١) Pactet., op. eit , P. 22
Jeanneau, op. cit., P, 32

وجوبى ولابد من عرض الموضوع على الشعب لأخـذ الرأى فيـه . وقد يكون الاستفتاء إختيارى بمعنى أن الحكومة تكون بالخيـار فى عرض الموضوع على الشعب لاستفتائه أو عدم عرضه للاستفتاء .

وأمثلة الاستفتاء الوجوبى ما تنص عليه بعض الدساتير من وجـــوب إجراء الاستفتاء إذا طلبت ذلك الحكومة أو عدد معين من أعضاء المجلس النيابى . كذلك ما تضمنته نصوص بعض الدساتير من وجوب الاستفتاء فى حالة إبرام المعاهدات .

٣ — يختلف الأثر القانونى لنتيجة الاستفتاء بحسب القوة القانونية المخولة له فقد تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة للحكومة وقد تكون هذه النتيجة استشارية لا تلزم أحداً .

ويجب أن نفرق هنا بين كون الاستفتاء مطلوب إجراؤه وجوبياً وبين كون هذا الاستفتاء ملزما أو إستشارياً بمعنى أن الإجراء قد يكون مطلوباً فى حد ذاته دون أن تكون نتيجته ملزمة .

ب — الاقتراح الشعبى : Initiative

الاقتراح الشعبى يخول للنـاخبين حق اقتـراح القوانين ، ويكون ذلك عن طريق تقدم عدد معين منهم إلى المجلس النيابى باقتراح مشروع معين ، يكون على المجلس النيابى فحص هذا المشروع عادة ما يعرض هذا المشروع بعد إتمام فحصه على الشعب لإجراء استفتاء عام بشأنه .

ويكون الاقتراح الشعبى فى صورة مشـــروع قانون متكامل فى مواده

وصياغته ، كما قد يكون فى صورة التقدم بالمبـــدأ أو فكرة الموضوع، ويترك للمجلس النيابى تحضير مشروع القانون .

والاقتراح الشعبى يعتبر أكثر فائدة للناخبين ،/ لأنه يزيد من مشاركتهم فى حياة المجتمع ورسم السياسه العامة فيه ، فلا يقتصر دورهم على مجرد إبداء الرأى والتصويت بلا أو نعم فى موضوع معروض عليهم فى استفتاء عام .

ج — الاعتراض الشعبى Populer vito

هذا الأسلوب يخول لعدد معين من الناخبين فى الاعتراض على قانون تمت الموافقة عليه من المجلس النيابى . فى هذه الحالة يكون القانون قد صدر صحيحا من المجلس النيابى وتستطيع الحكومة تنفيذه والعمل به .

ولكن الدستور ينص على إعطاء الحق للناخبين فى أن يتقدم عدد معين منهم بطلب عرضه للاستفتاء الشعبى ، وذلك خلال مدة معينة من تاريخ إصداره . فإذا لم يتقدم هذا العدد من الناخبين بطلب العرض على الاستفتاء الشعبى خلال المدة المنصوص عليها أو تمت الموافقـــة عليه نتيجة الاستفتاء فإنه يستمر فى سريانه ونفـاذه ، وأما إذا كانت نتيجـة الاستفتاء سلبية أى أنه لم يحصل على موافقة أغلبية الشعب فإنه يجب الغاؤه فى هذه الحالة وبأثر رجعى .

المطلب الثانى

الأساليب الثانوية أو الإضافية

أ — حق الناخبين فى إقالة النائب Recall

يخول الدستور فى هذه الحالة لعدد محدد من الناخبين بأن يتقدم بطلب إقالة النائب الذى سبق أن انتخبوه ،وذلك قبل إنتهاء مدة نيابتـه القانونية فى المجلس النيابى الذى يمثلهم فيه . ويعاد فتح باب الترشيح مرة أخرى ويكون من حق هذا النائب الذى أقيـل أن يرشح نفسه مرة أخرى. فإذا نجح وأعيد انتخابه فى هذه الحالة يلتزم من طلب إقالته بمصاريف عملية الانتخاب .

ب — الحـــل الشعبى : Dissolution

قد ينص الدستور على أنه إذا طلب عدد معين من الناخبين حل المجلس النيابى أن يجرى استفتاء على هذا الطلب فاذا وافق الشعب عليـه بالاغلبية يصير حل المجلس وانتخاب مجلس جديد بدله .

وعلى هذا فلابد من توافر شرطين لممارسة حق الحل الشعبى الأول، هو توافر عدد معين من الناخبين، والثانى إجراء استفتاء شعبى لإستطلاع رأى الشعب فى أمر الحل وموافقة الاغلبية على الحل :

حـ — عزل رئيس الجمهورية :

تخول بعض الدساتير الشعب حق عزل رئيس الجمهورية بشـروط خاصة . مثال ذلك دستور فيمار الالمانى الذى صدر سنة ١١١٩ حيث نصت المـادة ٤٣ منه على أنه يمكن عزل رئيس الجمهورية من منصبه بناء على اقتراح المجلس

الشعبى الرايخستاج Reichstag بأغلبية خاصة — ثلثى الأعضاء بعد موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء . ويوقف رئيس الجمهورية عن العمل بمجرد صـــدور قرار الرايخستاج . وفى حالة عدم موافقة الشعب على عزل رئيس الجمهورية يعتبر هذا تجديد للثقة به وإعادة إنتخابه ويجب فى هذه الحالة حل الرايخستاج وإجراء انتخابات جديدة .

المبحث الثالث

١ — الديمقراطية النيابية Representative Democracy

يطلق على نظام الديمقراطية النيابية أيضـــا الحكومة النيابية وفى هذه الحالة يكون الشعب صاحب السيادة ، ولـكنه لا يباشـر بنفسه مزاولة مظاهر هذه السيادة ، وإنمـا يقوم باختيار نواب يقـــومون بمزاولتهـا نيابة عنه لمـدة محـــدودة .

وهذا النظام يفرق بين صاحب السيادة وهو الشعب،وبين من يباشرها نيابة عنه وهم النواب المنتخبين الذين تعبر إرادتهم عن إرادة الشعب أى الناخبين .

وبهذا تختلف الديمقراطية النيابية عن الديمقراطية المباشرة فى أن الشعب فى الثانية يقـوم بنفسه بادارة شئون الدولة ، فى حين أنه فى الأولى يقتصر دوره على إنتخاب أشخاص هم النواب الذين يقومون بالإدارة والتصرف نيـابة عنه . وفى هذه الحالة توجد إرادتان منفصلتان هما إرادة الشعب التى اقتصر دورها على عملية انتخاب النواب ، وإرادة النواب التى تمارس السلطة فعـلا ويثور التساؤل هنا هل يمكن القول بأن إرادة المجلس النيابى هى إرادة الشعب فعلا ؟

بعبارة أخرى كيف تفسر العلاقة بين المبدأ الديمقراطى والنظام النيابى ؟

المطلب الاول

العلاقة بين المبـدأ الديمقراطى والنظام النيابى

لم يستقر الفقه القانونى على رأى واحد فى تحديد هذه العلاقة واختلفت وجهات النظر . ومع ذلك سادت نظريتـان هما نظرية النيابة ونظرية العضو ، ونتعرض لشرحهما فيما يلى :

١ — نظرية النيابة (1) Theorie de La Representation :

يقول أنصـار هذه النظرية بأن علاقة المجلس النيابى بالأمة تعتبر بمثابة علاقة الوكيل بالموكل، أى أن المجلس النيابى يعتبر وكيلا عن الأمة . وقد نقلت هذه النظرية عن نظرية الوكالة فى القـانون الخاص التى تفترض وجود شخصين، واحد يسمى بالموكل أو المنيب ، والآخر يدعى بالوكيل أو النـائب ، وبناء على عقد الوكالة المبرم بينهما يقوم الوكيل بمباشرة التصرفات القانونية لصالح الموكل .

وتنصرف آثار هذه التصرفات إلى ذمة الموكل مباشـــرة ، ولا تدخل ذمة الوكيل أو النائب وتكون كما لو كانت صادرة عن الموكل نفسه .

---

(١) الدكتور محسن خليـل : النظم السياسية والقانون الدستورى المرجع السابق صفحة ٢٠٩ .

دكتور ثروت بدوى المرجع السابق صفحة ٢١٠ .

دكتور كامل ليله المرجع السابق صفحة ٥٣٧ .

دكتور محمود حافظ المرجع السابق صفحة ١٣١ .

وطبقا لهـذه النظرية فإن الوضع بالنسبة لعضو المجلس النيابى يكون شأنه شأن الوكيل عن الأمة التى وكلته فى ممارسة السلطة ، فالنواب إنما يعملون باسم الشعب الذى وكلهم فى ذلك بانتخابهم أعضاء فى المجلس النيابى ، ولهـــذا فإن التصرفات التى تصـدر عنهم ينسحب أثرها إلى الشعب كما لو كانت صادرة عنـه مباشرة .

وبهذا يكون المجلس النيابى معبراً عن إرادة الشعب فيضع القوانين باسمه كما لو كان الشعب نفسه هو الذى وضعها ، ومعنى ذلك أن ما يريده النـــواب هو ما يريده الشعب ، وإذا كان هذا منطق نظرية للنيابة فان أصحاب هذه النظرية يقولون بعدم وجود أى تعارض بين مبدأ السيادة الشعبية والنظام النيابى . وقد انتقدت هذه النظرية على أساس أنها :

أولا : تقوم على افتراض بعيـد عن الواقع ، فهى تفترض مجـازا وجود إرادتين : إرادة الموكل أو المنيب وإرادة الوكـيل أو النائب. كما إفترضت أن للشعب شخصية معنوية لهـا إرادة . والواقع أن الشخصية المعنوية تكون لرئيس الدولة دون الشعب .

وثانياً : فان النقد الآخر الذى يوجه إلى هذه النظرية هو أنها أخذت فـكرة من أفكار القانون الخاص لتطبيقها فى مجال القانون العام مع اختلاف فى القياس . فالإرادة قدرة شخصية لاتنفصل عن صاحبها وقد تنبه إلى ذلك رجال الثـــورة الفرنسية وقرروا فيما وضعوا من دساتير على أن السيادة لاتتجزأ ولا يسمح بالتنازل عنها ، ويهدفون من ذلك أن أى شخص لايمكن أن يريد بدلا من غيره ولا نيابة عنـه فى الإرادة ، وتأسيساً على ذلك أن إرادة الشعب لا يمثلها سوى الشعب نفسه ، وهذا ما قاله روسو فى مؤلفه العقد الاجتماعى .

« إن السيادة لا يمكن أن تتحقق عن طريق الانابة لأنه لا يجوز التنازل عنها ، وأنها عبارة عن الإرادة العامة التي لا يمكن أن يمثلها سواها ، فهي إما أن تكون بذاتها ، وإما لا تكون إطلاقا ، ولا وسط بين الأمرين ، ومن أجل ذلك فنواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين لهذه الإرادة العامة فهم ليسوا في الحقيقة سوى مندوبين لا يمكنهم بأنفسهم البت نهائياً في أي أمر من الأمور . وتفريعا على ذلك فكل قانون لم يصدق عليه الشعب بنفسه يكون باطلا ، ولا يمكن اعتباره قانونا . إن الشعب الانجليزي يظن أنه حر وهو مخطىء في ذلك أشد الخطأ فهو ليس حرا إلا أبان انتخاب أعضاء البرلمان فاذا ما تم الانتخاب أصبح الشعب عبدا لا كيان له » .

٢ — نظرية العضو (1) Théorie de L'Organe

تقوم هذه النظرية على أساس وحدة الشخصية وذلك بعكس ما تقول به نظرية النيابة التي تفصل بين شخصية النائب وشخصية المنيب .

وتفترض نظرية العضو وجود شخصية جماعية تعبر عن مجموع أفراد الأمة . وهذه الشخصية تعبر عن إرادتها عن طريق أعضائها المكونين لها دون أن يكون لهم شخصيات منفصلة عنها . وعلى هذا يكون العضو في مفهوم هذه النظرية ليس إلا معبراً عن الجماعة السياسية ولا تكون له إرادتها ، ويصبح كيان الجماعة

---

(١) دكتور محسن خليل : المرجع السابق صفحة ٢٤٠ .
دكتور ثروت بدوي : المرجع السابق صفحة ٢١٢ .
دكتور كامل ليله : المرجع السابق صفحة ٥٣٩ .
دكتور محمود حافظ : المرجع السابق صفحة ١٣٢ .

ووجودها متوقف على كيان الأعضاء ووجودهم . ومن ثم لاينفصل الأعضاء عن كيان الجماعة . ولهذا فإنه لاتوجد فى هذه الحالة إلا إرادة واحدة هى إرادة الأمــة .

ويصبح المجلس النيابى هو المعبر عن هذه الارادة . يتصرف وفقاً لرغباتها ويصدر التشريعات بإسمها . ويقول أصحاب هذه النظرية بأنه لايوجد تعارض بين النظام النيابى والمبدأ الديمقراطى لأن الأمة تتصرف بنفسها وطبقاً لإرادتها ، ويكون عضو المجلس النيابى هو المنفذ لرغبات هذه الإرادة .

والنقد الذى يوجه إلى هذه النظرية يقوم على أساس أنها ليست نظرية حقيقيه وأنما أفتراضية تعتمد على المجاز والخيال .

بالاضافة إلى أنها قامت أساساً على إفترض أن للأمة شخصية معنوية مستقلة فى حين أن الشخصية المعنوية إنمـا تسند إلى الدولة وليس للأمة أو الشعب وهذا النقد سبق توجيهه لنظرية النيابة .

كذلك قد تؤدى هذه النظرية إلى إصدار الكثير من القوانين الجائزة بإسم الشعب ، ذلك أنه ما دامت شخصية الشعب غير منفصلة عن شخصية المجلس النيابى وما دام أن ما يصدر عن المجلس النيابى إنما يكون صادراً عن الشعب ، وبالتالى لايستطيع أحد من أفراد الشعب الإعتراض عليه مهما كان جائراً .

وهناك نقـد آخر ينبنى على النقد السابق وهو أن هذه النظرية قد تؤدى إلى الاستبداد لأنهـا لاتفرق بين إرادة الحاكم والمحكوم فهى تجعـل للجماعة شخصية واحدة دون تميز بين أعضاء السلطة الحاكمة وأفراد الشعب مما يؤدى إلى أن تصبح إرادة العضو الحاكم هى إراده للشعب ومعنى ذلك أن كل ما يتخذه العضو

من تدابير يكون صادرا عن الشعب وهنا يكون الخطر على الحريات والحقوق العامة .

المطلب الثانى

البرلمان ركن النظام النيابى

يقوم النظام النيابى على ركن أساسى وهو وجود البرلمان منتخب يمثل الشعب، وعلى هذا يعتبر الانتخاب من مميزات هذا النظام .

وفى هذا النظام يقوم أفراد الشعب بانتخاب نوابه الذين تكون لهم الصفة التمثيلية فى تولى السلطة التشريعية فى البلاد .

ويشترط لكى يتحقق هذا الركن من توافر سلطات حقيقية للبرلمان المنتخب وإلا فقد الغاية من وجوده .

وذلك أن أعضاء البرلمان هم الذين يقومون بأعمال السلطة التشريعية فى الدولة، وعليهم أن يشاركوا فعلا فى ممارسة هذه السلطة وإلا فقد النظام النيابى أهم مادته وهو مبدأ الفصل بين السلطات .

وبعبارة أخرى لابد من أن يتوافر فى البرلمان شرطى الانتخاب والممارسة الفعلية للسلطة التشريعية . وإذا كانت عضوية البرلمان بالتعيين أو بالوراثة أو بالاختيار عن غير طريق الشعب ، كأن يكون مثلا عن طريق أعضاء الجهاز التنفيذى — رئيس الجمهورية أو المحافظين مثلا — فى هذه الحالات لا تتوافر صفة الانتخاب ولا يعتبر المجلس معبرا عن إرادة الشعب ، ويكون الوضع كله صوريا له شكل دون أن يحتوى أى مضمون .

كذلك إذا كان البرلمان لا يملك سوى سلطات استشارية ففى هذه الحالة أيضا لا يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات الذى هو جوهر النظام النيابى، وبالتالى ينعدم وجود هذا النظام .

ولا يشترط فى البرلمان شكل معـــين مادام قد تحقق الشرطان السابقان — الانتخاب والسلطة الحقيقية — فقد يكون البرلمان فى شكل مجلسين مثل البرلمان الانجليزى الذى يتكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات ،والبرلمان المصرى فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ عندما كان يتكون مجلسين أحدهما مجلس الشيوخ والآخر مجلس النواب ، كما قد يتكون البرلمان من مجلس واحد كما هو الحال فى مجلس الشعب فى مصر حاليا .

ونظرا لأن عنصر الانتخاب هاما كما سبق أن رأينـا بالنسبة للنظام البرلمانى لذا وجب أن نعرض فى دراستنا هذه لموضوع الانتخاب بشىء من التفصيل .

المطلب الثالث

الانتخـــاب

تكوين هيئة الناخبين :

يتحقق الانتخاب عن طريق قيـام الشعب بانتخاب أفراد يمثلونه فى مباشرة السلطة العامة ، والقيام بأحد وظائف الدولة وهى الوظيفة التشريعية عادة .ويطلق على أفراد الشعب الذين لهم حق الانتخاب « هيئة الناخبين » . ولاتتكون هيئة الناخبين هذه من مجموع أفراد الشعب أو الأمة ولكنها تتكون من أشخاص معينين تتوافر فيهم صلاحية حق ممارسة العمل السياسى .

وقد أخذت الدول الديمقراطية الغربية فى أول الأمر بمبدأ الاقتراع مع تقييده بشرطين : الأول الثروة وهو أن يكون الناخب على قدر من اليسار بمعنى أن يكون حائزا لنصاب مالى معين بأن يكون مالكا أو حائزا لعقار أى أن يكون ممن يدفعون مبلغا معينا كضريبة .

والشرط الثانى الكفاية العلمية وهو أن يحوز الناخب على درجة علمية معينة ، أو أن يكون مجيدا فقط للقـــراءة والكتابة أو ملما بها مجرد إلمام وذلك بحسب ما ينص عليه كل دستور .

هذا وتتفاوت الدساتير فيما بينها فى الأخذ بهذين الشرطين معا أو فى الاقتصار على أحدهما دون الآخر .

ومع ذلك فقد أخذت الدول تدريجيا منذ القرن التاسع عشر فى التخلى عن هذين الشرطين واعتناق مبدأ الاقتراع العام .

١ — الاقتراع المقيد والاقتراع العام :

أ — الاقتراع المقيد : سبق أن رأينا أن نظام الاقتراع المقيد بشـــرط النصاب المالى أو الكفاية العلمية هو الذى أخـــذت به الدول فى بادىء الأمر كأسلوب من أساليب الانتخاب ، فقد أخذ به دستور فرنسا الصادر سنة ١٨١٤ ودستورها الصادر فى سنة ١٨٤٨ (١) .

وقد دافع أنصار الانتخاب المقيد عنه بعدة حجج منها أن اشتراط نصاب

---

(١) دكتور محسن خليل وآخرين القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق صفحة ٦٨ .

مالى يؤدى إلى أن من يشاركون فى العمل السياسى هم الذين يملكون قدرا من المال الذى يساعدهم على تحصيل العلم ، ولذا فهم أيضا يكونون على درجة من التعليم تجعلهم صالحين للاسهام فى عملية الانتخاب ، كذلك يقولون بأن الأفراد المعدمين لا يهتمون بأمور السياسة لأن هؤلاء الافراد إنما تشغلهم مسألة لقمة العيش فى حياتهم اليومية فلا يكون لديهم الحافز الذى يبصرهم بالشئون السياسية (١) .

كذلك دافع هؤلاء الأنصار بأن الأغنياء هم الذين يتحملون النفقات العامة وهم الذين يتأثرون بالسياسة الحكومية لأنهم أصحاب مصالح جوهرية فى البلد (٢) .

ولهذا كله يرى أنصار الاقتراع المقيد بأن اتباع هذا النظام فى الانتخاب يؤدى إلى أن يحسن الناخبون إختيار نوابهم ، وذلك بعكس الحال فى الانتخاب العام .

ويرد خصوم هذا المبدأ على هذه الحجج بقولهم : أن تمييز بعض أفراد الشعب بسبب الثروة أو العلم عن غيرهم من الفقراء أو غير المتعلمين يؤدى إلى التفرقة بين أفراد الشعب الواحد وينشر فيهم روح التذمر الذى قد يكون له نتائج سيئة تحدث الفوضى والاضطراب .

كذلك يقولون بأن مبدأ الاقتراع المقيد وما يسانده من حجج ودفوع إنما هو ستار لإخفاء رغبة الطبقه البورجوازية فى تركيز السلطة فى أيديهم وجعلها وقفاً عليهم ، وهم يخشون من أن يؤدى الاقتراع العام إلى سلبهم هذه

---

(١) دكتور ثروت بدوى المرجع السابق صفحة ٢٤١ .

(٢) دكتور محسن خليل وآخرين المرجع السابق صفحة ٧٠ — ٧١ .

السلطة ونقلها إلى أيدى الأغلبية الشعبية (١) .

هذا ومن الملاحظ أن الاقتراع المقيد يقصر عملية الانتخاب على عدد قليل من الأفراد الناخبين مما قد يؤدى إلى إفسادهم وإنحرافهم وقد يكون ذلك بتأثير من جانب الحكومة أو من جانب المرشحين . فقلة عدد الناخبين تغرى بمحاولة التأثير عليهم بكافة الطرق والوسائل للضغط عليهم وتطويعهم للوصول إلى نتائج معينة (٢) .

ب — الاقتراع العام :

الاقتراع العام لايشترط فيه شرط معين فى الناخب فلا يقتصر عملية الانتخاب على من تتوافر فيه صفة النصاب المالى أو الكفاية العملية . هذا مع ملاحظة أن الاقتراع العام لايمنع من أشتراط شروط أخرى فى الناخب مثل سلامة العقل أو سن معين . ولقد أتجهت معظم الدول فى خلال القرن التاسع عشر إلى الأخذ بهذا المبدأ بعد أن بدأت تتخلص تدريجيا من مبدأ الاقتراع المقيد الذى لم يعد صالحاً للتطبيق بعد أن إنتشرت الأفكار التى تنادى بالديمقراطية .

وكانت سويسرا أول الدول التى إعتنقت مبدأ الاقتراع العام سنة ١٨٣٠ وتبعتها فرنسا عام ١٨٤٨ ثم انجلترا وذلك فى قانون الإنتخاب الصادر سنة ١٩١٨ ثم أخذت به بعد ذلك بقية الدول الديمقراطية (٣) .

---

(١) دكتور ثروت بدوى المرجع السابق ص ٢٤١ .
(٢) دكتور محسن خليل وآخرين المرجع السابق ص ٧١ .
(٣) دكتور ثروت بدوى المرجع السابق ص ٢٤٣ — ٢٤٤ .

ومن مزايا الإقتراع العام قياس الرأى العام ، ذلك أنه يجب أن يمنح حق الإنتخاب لأكبر عدد ممكن من أفراد الشعب للتعبير عن رأيهم ولهـذا يصبح الاقتراع العام أقرب إلى صحة الرأى العام من الاقتراع المقيد الذى يعتمد على قلة من الأفراد الذين لهم حق الانتخاب(١) .

كذلك من مميزات الاقتراع العام أنه يبعث فى الأفراد روح الاهتمام بالشئون العامة ويزيد من إحساس الفرد بعزته وكرامته كما ينمى فيه الجانب السياسى .

وبالرغم من هذه المميزات التى للاقتراع العام فإننا نجد البعض يهاجمه ويوجه إليه الإنتقادات المتعددة ومنها أن الواقع أثبت أن الناخب لا يختار فعلا الشخص الصالح لأن يمثله فى مجلس البرلمان وقد يكون السبب فى ذلك هو عـدم وجود المصلحة المباشرة كما هو الشأن فى أختياره لشخص يدير له له شئونه الخاصة. كما قد يكون السبب أيضا هو جهل الناخب وقلة صلاحيته لأداء هذه المهمة، هذا بالاضافة إلى الناحية العاطفية التى يقع تحت تأثيرها الناخب من دعاية المرشحين الأمر الذى يجد الناخب نفسه منساقا لانتخاب مرشح غير كفء ولا يصلح لمهمته النيابية إلا لأن الناخب وقع تحت تأثير بلاغته أو نفوذه أو حجم دعايته .

وفى هذا يقول العالم الأمريكى لوريل مدير جامعة هارفارد بأمريكا سابقا «أن كثيراً من البلدان زاولت منذ زمان بعيد النظام النيابى على أساس الاقتراع العام على أن نتائج التجربة كانت فى الغالب مخيبة للامال (٢) .

---

(١) دكتور محسن خليل وآخرين المرجع السابق ص ٧٠ .

(٢) دكتور عبد الحميد متولى المرجع السابق ص ٢٤٥ .

الشروط التي يجب توافرها في الناخب وحق الاقتراع العـــام :

تنص الدساتير المختلفة على شروط معينة يجب أن تتوافر في الناخب ومع ذلك لا تكون متعارضة مع حق الاقتراع العام .

وتتعلق هذه الشروط بالسن والجنس والقـدرة العقلية والجنسية والعمل ، والهدف من هذه الشروط ليس الحد من عدد الناخبين كما هو الحال في الانتخاب المقيد ، ولكن يقصد بها المصلحة العـامة وتحقيق أدنى حدود من الضمانات التي تساعد في انجاح عملية الانتخاب .

ا ـــ شرط السن من المسلم به أن حق الانتخـاب من الحقوق التي تؤدي إلى نتائج ضارة بالمجتمع السياسي إذا لم يحسن إستخدامها . ولهـــذا كان من الضرورة تحديد سن مناسبة للفرد لكي يمارس حقه الانتخابي . فمن المسلم به أن هناك سنا معينة يكون الفـرد فيها قادرا على معرفة حقوقه السياسية ، ويتمكن من القيام بواجبه بالمشاركة في العمل السياسي واختيار نوابه . وتعرف السن التي يتعين على الفرد أن يصلها لكي يكون له الحق في مزاولة العمل السياسي بسن الرشد السياسي ، وذلك بالمقابلة بسن الرشد المدني والتي يكون للفرد الذي يبلغها أهلية إبرام التصرفات القانونية . ولا يشترط أن تتوحد السن في كل من الرشد السياسي والرشد المدني . فقد تزيد الأولى عن الثانية كما قد تقصر ، وذلك حسب تشريعات كل دولة وان كان غالبا ما يلتقيان عند سن واحدة . ومن دراسة الدساتير المختلفة نلاحظ أن الدساتير التي تأخذ بوجهـة النظر المحافظة ترفع سن الرشد السياسي . وذلك بعكس الدساتير التي تأخذ بوجهـة النظر الثورية فانهـا تميل إلى خفض هذه السن . وقد كانت سن الرشد السياسي في دستور سنة ١٩٢٣ واحد وعشرون عاما بالنسبة لناخب عضو مجلس النواب وخمسة وعشرون عاما

بالنسبة لناخب عضو مجلس الشيوخ . بينما كانت هذه السن هي ثمانية عشر عاما فقط بالنسبة للدساتير التي أعقبت الثورة في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ .

ب ــ الجنس : قد تقصر بعض الدول حق الانتخاب على الرجال فقط دون الاناث ، لم يكن حرمان الاناث من حق الانتخاب يعتبر منافيا لمبدأ الديمقراطية حيث كان ينظر إليه باعتبار أنه غير متعارض مع مبدأ الاقتراع العام .

واليوم نجد أن هذه الفكرة تغيرت وأصبح ينظر إلى حرمان الإناث من حق الانتخاب مخالفا لمبدأ الديمقراطية . وأول من إعترف للنساء بحق الانتخاب الولايات المتحدة الامريكية سنة ١٨٦٩ . وقد ازداد عدد الدول التي قررت حقوقا سياسية للنساء بعد الحرب العالمية الأولى مثل هولندا عام ١٩٢١ وبريطانيا سنة ١٩٢٨ وتركيا سنة ١٩٣٤ وفرنسا سنة ١٩٤٤ وايطاليا سنة ١٩٤٥ .

وأما في مصر فلم يكن المرأة حق الانتخاب قبل عام ١٩٥٦ ، وجاء دستور سنة ١٩٥٦ وقرر هذا الحق للنساء لأول مرة .

وكان من أهم أوجه النقد الذي واجهه مفهوم السماح للنساء بحقوق سياسية هو أن المرأة ليست ملزمة بالخدمة العسكرية مثل الرجل ، ومن ثم يجب حرمانها من مزاولة الحق السياسي الذي يقتصر على من يؤدون ضريبة الدم فقط .

كذلك يقولون بأن من طبيعة المرأة الضعف وعدم تحملها الأعمال الخشنة مثل الرجل وإنما يكون عملها في المنزل لرعاية الأطفال والسهر على شئون الاسرة المنزلية وهذا يكون أدعى إلى طبيعتها . في حين أن العمل السياسي يتطلب جهدا وخبرة لاتتوافر فيها ، كما قد يؤدي السماح للمرأة بالعمل السياسي إلى تفكك

روابط الأسرة ، وخلق نزاع بين أفراد العائلة مما ينتج عنه انهيار وقطع الروابط بين أعضائها(١).

وبالرغم من هذه الإنتقادات إلا أننا نجد أن التجربة أثبتت نجاح المرأة فى العمل السياسى ، مما أدى إلى أن تكون نائبة وليست ناخبة فقط ، ذلك أنها تقوم بواجب حيوى فى المجتمع وذلك المجـــال الاجتماعى والثقافى والإقتصادى ، كما نجحت سيدات كثيرات فى المجال السياسى نجاحا كبيرا .

وقد أصبح منهن من تولت أعلى المراكز السياسية ، سواء فى وطنها أو على المستوى الدولى والأمثلة على ذلك متعددة مثل السيدة بندرانيكا رئيسة وزراء سيلان السابقة والسيدة انديرا غاندى رئيسة وزراء الهند السابقة والسيدة تاتشر رئيسة وزراء بريطانيا .

وقد كان للمرأة دور ملحوظ فى التأثير على السياسة الدولية وقد ظهر هذا واضحــا فى انعقاد المؤتمر العالمى للمـــرأة والذى انعقد فى دولة المكسيك عام ١٩٧٤ (٢) .

جـ ـــ القـــدرة العقلية : القانون المدنى أن يتوافر فى الفرد القدرة العقلية اللازمة لإبرام التصرف القانونى مهما كانت ضآلة قيمة هذا التصرف . ولهـذا

---

(١) دكتور ثروت بدوى المرجع السابق ٢٤٧ــ٢٤٨ .

(٢) وقد ظهر الإتجاه الرسمى فى مصر للأخذ بيد المرأة ودفعها إلى ممارسة الحقوق السياسية العامة فى الانتخابات التى أجريت عام ١٩٧٩ والتى خصص فيها ثلاثون مقعدا للمرأة بمجلس الشعب دون منافسة من الرجل بالإضافة إلى حقها فى الترشيح فى جميع الدوائر الأخرى متنافسة فى ذلك مع الرجل .

يكون من باب أولى أن تتوافر القدرة بالنسبة للناخب الذى يقـــوم باختيار النواب الذين يلعبون دورا أساسيا فى حياة المجتمع السياسية ، ولهذا فإنه يجب إستبعاد الأشخاص الذين لايكونو مالكين لقواهم العقلية من حق التمتع بالحقوق السياسيه .

ويكون تقـدير وجود المرض العقلى لدى الفرد أو عدم وجوده من حق الجهة الطبية المختصة ، على أن يكون للقضاء الرقابة وحق الفصل فى النزاع الذى ينشب بهـذا الخصوص . كذلك يجب أن ننوه إلى أن الحرمان من الحق السياسى بسبب المرض العقلى لايكون مؤبدا ، ولكنه حرمان مؤقت ينتهى بزوال أسبابه وذلك بعودة العقل إلى صاحبه .

د ــ الجنسيـة : يكون حق الانتخاب قاصــرا على الوطنيين فقط دون الأجانب ، وهذا من مسلمات الأمور وذلك لأن الانتخاب يؤدى إلى اختيـار الحكام الذين يمسكون بين أيديهم بمقاليـد السلطة فى الدولة ، ومن العبث ترك الأجانب لإختيار هؤلاء الحكام .

وتلجأ بعض تشريعات الدول وخاصة التى يسمح فيها بالهجرة اليها مثـــل الولايات المتحدة الآمريكية إلى التمييز بين الوطنى الأصيل والوطنى المتجنس ، فالوطنى الأصيل من كانت له الجنسية الأصيلة والوطنى المتجنس من كانت له الجنسية المكتسبة .

والتشريعـات لا تسمح للوطنى المتجنس بالحقوق السياسية إلا بعـد مضى فترة محددة خمس سنوات مثلا أو عشرة وذلك كفترة إختبار لكى يثبت هذا المواطن إخلاصه وولائه للنظام والوطن الجديد ، وحتى بعـد إنتهاء الفـــترة

المحددة فقد يسمح له ببعض الحقوق دون البعض الآخر مثل حق الإنتخاب دون حق الترشيح للمجلس النيابى .

وبالنسبة للوضع بجمهورية مصر العربية لم يشترط فى الناخب غير أن يكون له جنسية مصر فقط دون أن يكون هناك أى قيد بالنسبة للدين أو الأصل. كذلك لاتوجد تفرقة بين المصرى أصلا والمتجنس بجنسية مصر العربية . ومع ذلك فقد نص قانون الجنسية المعمول به على أن الأجنبى الذى اكتسب جنسية مصر العربية لايكون له حق التمتع بالحقوق الخاصة بالمواطنين أو مباشرة حقوقهم السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه هذه الجنسية ، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً فى أى هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور.

و — الصلاحية الادبية : لايكفى أن تتوافر فى الناخب الصلاحية العقلية من حيث إكتمال العقل ولكن أيضا يجب أن تتوافر الصلاحية الادبية بمعنى أن يكون للناخب من الكرامة والشرف وحسن الخلق ما يجعله أهلا لممارسة حق الانتخاب فلا تكون قد صدرت ضده أحكام تمس نزاهته وشرفه .

وتتولى تشريعات الإنتخاب مسائل الصلاحية الادبية بالتفصيل فتحدد أنواع الجرائم المخلة بالشرف والتى يترتب عليها حرمان مرتكبيها من ممارسة الحقوق السياسية . وهذه الجرائم مثل جريمة السرقة والخيانة والأمانة والتزوير والرشوة والإفلاس والتدليس .

كذلك تبين هذه التشريعات مدى تأثير الاحكام الصادرة فى هذه الجرائم على التمتع بالحقوق السياسية ، وما إذا كان يترتب عليها الحرمان منها بقوة القانون أم لابد من أن ينص عليها فى الحكم . كذلك تبين ما إذا كان هذا الحرمان مؤقتا أو مؤبدا .

٢ — الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة : (١)

قد تتبع الدول نظام الإنتخاب الفردي . وهذا النظام يقــوم على أساس تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية كثيرة العدد وصغيرة الحجم. ويكون على الناخب أن يدلي بصوته لشخص واحد من المرشحين . أي أن الناخب في هذه الحالة عليه أن يختار نائب واحد .

وقد تتبع الدول نظام الإنتخاب بالقائمة ويقــوم هذا النظام على أساس تقسيم البلاد إلى دوائر إنتخابية كبيرة في الحجم وقليلة في العدد ، ويكون على الناخب في هذه الحالة أن يكتب قائمة تتضمن أسماء العــدد المطلوب أنتخابهم من النواب .

ويقول أنصار الإنتخاب الفردي بأنه يسهل على الناخب مهمته لأن الناخب في حالة الإنتخاب بالقائمة تكون مهمته أن يختار برنامج مرشحه من برامج المرشحين في الدوائر وذلك لكثرة عدد المرشحين مما يتعذر معه معرفة كل منهم عن قرب في حين أن الانتخاب الفردي يمكن للناخب أن يختار مرشحه لشخصه ولبرنامجه . في حين ينتقد خصوم الإنتخاب الفـردي هذا النظام بقولهم بأن صغر الدوائر الإنتخابية يسمح بتسهيل الضغط في التدخل في عملية الإنتخاب سواء من رجال الادارة أو غيرهم . كما نغرى برشوة الناخبين مما يؤدي إلى فساد النظام البرلماني هذا بالاضافة إلى أن نظام الانتخاب الفـرى يجعل الصلة وثيقة بين

---

(١) Hauriou, op cit. P. 301.
Jeanneau, op. cit, PP. 22 – 23.
دكتور فؤاد العطار المرجع السابق ص ٤٠٠ — ٤٠١ .
دكتور محمود حافظ المرجع السابق ص ٢٤٢ — ٢٤٤ .

الناخب والنائب نظراً لصغر حجم الدائرة الانتخابية وهذا مايضـــر باستقلال النائب. فالناخب فى هذه الحالة يعتبر نفسه ممثلا للدوائر وليس ممثلا للشعب، وعلى العكس من ذلك يرى مؤيدوا نظام الانتخاب بالقائمة بأن نظام القائمة يجعل من عملية الانتخاب عملية كفاح وتصارع بين برامج وليس بين أشخاص. وهذه ميزة كبرى لأنها تؤدي فى النهاية إلى إنجاح المبادىء بغض النظر عن الأشخاص .

٣ — الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر(١) :

يكون الانتخاب المباشر عندما يقوم الناخبين باختيار نائبهم مباشرة بدون وساطة من أحد .

ويكون الانتخاب غير المباشر عندما يطلب إلى الناخبين اختيار مندوبين عنهم ، ويقوم هؤلاء المندوبين بدورهم بانتخاب النـــواب ، وعلى هذا يكون الانتخاب المباشر انتخاباً من درجة واحدة فى حين يكون الانتخاب غير المباشر على درجتين . هذا وقد تأخذ بعض الدول بنظام الانتخاب على أكثر من درجتين. وقد أخذت مصر بنظام الانتخاب غير المباشر قبل عام ١٩٢٤ .

فقد اتبعت هذا النظام فى اختيار أعضاء مجلس شورى القوانين والجمعيـــة العمومية فى الفترة من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩١٣ . وأيضاً أخذ قانون الانتخاب الصادر برقم ١١ لسنة ١٩٢٣ بنظام الانتخاب غير المباشر (٢) .

---

(١) دكتور محمود حافظ المرجع السابق ص ٢٤٠ — ٢٤١ .

(٢) دكتور ابراهيم عبد العزيز شيحا : دروس فى الدستور المصـــرى محاضرات مطبوعة ألقيت على طلبة كلية الحقوق جامعة الإسكندرية في العام الجامعي ٧١/٧٧ ص ٤٥ و ٤٩ .

ويعاب على نظام الانتخاب غير المباشر أنه قد يسيء الديمقراطية ، حيث أن من الممكن التأثير في نتيجة الانتخاب على درجتين ذلك أن ينص الدستور على مبدأ الاقتراع العام دون تفرقة بين المواطنين في ذلك . ولكن ولكي يضمن الدستور أن السلطة الحقيقية لن تترك في يد المواطنين على السواء يجعل الانتخاب على درجتين أو أكثر . وبهذا يتبع مبدأ الاقتراع العام بالنسبة لناخبي الدرجة الأولى الذين يقومون بانتخاب المندوبين في حين يشترط شروطاً خاصة في هؤلاء المندوبين كان يشترط نصاب مالي معين أو كفاءة معينة وبذلك تنحصر السلطة الحقيقية في يد هؤلاء المندوبين . ومن الملاحظ أن معظم الدساتير حاليا تأخذ بنظام الانتخاب المباشر الذى أصبح القاعدة العامة لإختيار أعضاء البرلمان .

٤ — الانتخاب بالأغلبية والتمثيل النسبي (١) :

يكون الانتخاب بالأغلبية عندما يتقرر نجاح المرشح الذى حصل على أكبر عدد من الأصوات من الناخبين . ويلاحظ أن هذا النظام من الانتخاب يمكن اتباعه سواء كان الأسلوب الجارى به الانتخاب يقوم على أساس الانتخاب الفردى أو الانتخاب بالقائمة . فى حالة الانتخاب الفردى يعتبر ناجحاً المرشح الذى نال أعلى نسبة من الأصوات عن غيره من المرشحين الآخرين . وفى حالة الانتخاب بالقائمة تعتبر ناجحة تلك القائمة التى حصلت على أكبر عدد من الأصوات. ويكون للأغلبية أسلوبان ، وتختلف الدساتير فيما بينها فى اتباع واحد منها . الأسلوب الأول وهو الأغلبية المطلقة ويتطلب

---

(١) Rodee, op cit., P. 123 – 124.
Hauriou, op. cit., P. 302 – 305.
دكتور فؤاد العطار المرجع السابق ص ٤٠١—٤٠٣ .

أن يحوز المرشح على أصوات تزيد عن أصوات نصف عدد الناخبين أى أن تكون النسبة التى يجب أن يحصل عليها المرشح لنجاحه فى الانتخاب وهى ٥١ ٪ من مجموع الأصوات الصحيحة التى اشتركت فى عملية الانتخاب .

وأما الأسلوب الثانى فهو الأغلبية البسيطة وهذه لاتستدعى نسبة النصف زائد واحد أى ٥١ ٪ وإنما تكتفى بأن يحصل المرشح على أكبر عدد من الأصوات في مواجهة بقيـــة المرشحين حتى لو كان مجموع أصوات بقية المرشحين يزيد عن النصف .

وتأخذ معظم الدساتير عادة بأسلوب الأغلبية المطلقة ومن أوجه النقد الموجهة ضد نظام الانتخاب بالأغلبية أنه لا يضع فى الاعتبار وجود أقلية التى عبرت عن رأيها ولم يؤخذ به ولهذا يقال بأنه لايعطى صورة حقيقية عن رأى الشعب لأنة يهدر قيمة تمثيل جزء منه قد يصل إلى ٤٩ ٪ من عدد الأفراد الذين لهم حق التصويت .

التمثيل النسبى (١) :

لـكى يمكن تلافى العيوب التى أظهرها اتباع نظام الانتخاب بالأغلبية يمكن الأخذ بنظام الانتخاب عن طريق التمثيل النسبى .

ويقوم هذا النظام على أساس الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة كما يفترض فيه أن يكون لكل ناخب عدد من الأصوات يساوى عدد النواب المطلوب انتخابهم فلو افترضنا وجود عشرة نواب مطلوب انتخابهم يكون للناخب في هذه الحالة عشرة أصوات.

(١) Jeanneau, op. cit., P. 23.

وتوجد طرق متعددة للانتخاب عن طريق التمثيل النسبي ويمكن تلخيصها فى الطريقتين التاليتين :

(أ) القوائم المغلقة. ويكون على الناخب فى هذه الحالة إعطاء صوته على إحدى القوائم المقدمة كما هى دون أن يملك حرية التعديل أو التغيير فيها .

(ب) القوائم المعدلة وفى هذه الحالة لا يتقيد الناخب بقائمة معينة كما فى الحالة السابقة ولكن يكون له أن يعد قائمة بأسماء المرشحين يختارها بنفسه وذلك من بين أسماء المرشحين المدونة فى قوائم أخرى. ومعنى ذلك أن الناخب فى هذه الحالة له أن يعدل فى ترتيب الأسماء المدونة فى القائمة التى قدمها الحزب ، وكذلك له أن يعمل قائمة حسب رغبته يعدها من الأسماء المدونة فى قائمة الحزب أو من الأسماء المدونة فى قوائم أخرى .

وفى تأييد الأخذ بنظام التمثيل النسبي فى الانتخاب قيل بأن نظام الانتخاب بالأغلبية لا يكفل للأحزاب الصغيرة أو الأقليات السياسية التمثيل الذى يتناسب مع حجمها فى المجلس النيابى ، حيث أن نظام الأغلبية يعطى فى التمثيل للحزب الذى يحصل على الأغلبية فى عدد الأصوات فى الانتخابات حتى ولو كانت هذه الأغلبية ـ كما رأينا ـ لا تتجاوز إلا بصوت واحد على نصف مجموع الأصوات المنتخبه ، ومعنى ذلك أن نسبة ٤٩٪ من مجموع الناخبين لا يكون لها مقاعد فى المجلس النيابى .

ولهذا فإنه يكون فى الأخذ بنظام التمثيل النسبي رفع الغبن عن الاحزاب الصغيرة وحماية الاقليات السياسية من طغيان وسيطرة الأغلبية ، وذلك بأن تعطى الاحزاب الصغيرة والاقليات السياسية فرصة لسماع صوتها فى المجلس النيابى عن طريق تمثيلها ، ومع ذلك لم يسلم نظام التمثيل النسبي من النقد ، ومن النقد

الموجه إليه أن الأخذ بهذا النظام يؤدى إلى إدخال عدد من الاحزاب والجماعات السياسية إلى البرلمان ، وهذا يحول دون وجود أغلبية مستقرة ويترتب على ذلك عدم استقرار وزارى .

إجراءات الانتخاب :

بعد أن استعرضنا الأساليب والانظمة المختلفة التى تتبعها الدساتير فى الانتخاب بقى علينا أن نعرض لدراسة الاجراءات التى تسبق عملية الانتخاب نفسها وهذه الاجراءات تعتبر هامة وضرورية لأنه بدونها يفقد نظام الانتخاب نفسه أى قيمة عملية قانونية .

وتتلخص إجراءات الانتخاب فى نوعين: نوع أول يتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية ونوع آخر يتعلق بأعداد الجداول الانتخابية .

الدوائر الانتخابية :

تقسم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية تنتخب كل منها نائبا أو أكثر وذلك وفقا لعدد النواب الذى يتكون منهم المجلس النيابى فى الدولة. ويختلف حجم الدوائر وطريقة تقسيمها وفقا لما تتبعه كل دولة فى عملية التقسيم . ففى بعض الانظمة يحدد دستور الدولة عدد أعضاء المجلس النيابى . وتنقسم الدولة إلى عدد من الدوائر يساوى العدد الذى حدده الدستور إذا كان النظام الانتخابى السائد فى هذه الدولة هو النظام الفردى . مثال ذلك إذا نص الدستور على أن يتكون المجلس النيابى من ٣٠٠ عضوا وهؤلاء الاعضـــاء ينتخبون بأسلوب الانتخاب الفردى فإن عدد الدوائر يكون فى هذه الحالة مماثلا لعدد النواب وعلى هذا تقسم الدولة إلى ٣٠٠ دائرة .

وأما إذا كان الانتخاب بالقائمة فإن عدد الدوائر يكون فى هذه الحالة مماثلا لعدد النواب مقسوما على العدد المحدد فى كل قائمة . فنى مثالنا السابق — إذا كان المطلوب من الناخب أن ينتخب عدد إثنين من المرشحين فإن عدد الدوائر يكون ١٥٠ دائرة وهكذا . وتقسيم الدوائر بهذه الطريقة يجعل عدد الدوائر ثابتا لا يتغير بتغير الحجم الجغرافى أو الكثافة السكانية الطارئة على الدائرة .

وهناك نظام آخر لتقسيم الدوائر وهذا النظام يقـــوم على أساس التمثيل السكانى ، أى أن يقوم النائب بتمثيل عدد معين من السكان فيكون لـكل ستون الف مواطن مثلا نائب عنهم وفى هذه الحالة يختلف عدد الدوائر زيادة أو نقصا تبعا لتزايد أو نقص عدد السكان .

وهذه الطريقة قد تؤدى إلى زيادة عدد أعضاء المجلس النيابى زيادة كبيرة مما قد يترتب عليه عرقلة عملية المداولات فيه . ولتلافى هذه النتيجة اتبعت بعض الدول طريقة أخرى فى تقسيم الدوائر الانتخابية وهى أن تجمع بين الطريقتين السابق ذكرهما .

ويتبع فى هذه الطريقة أن يقوم كل نائب بتمثيل عدد معين من السكان وبشرط ألا يزيد العدد الاجمالى لاعضاء المجلس النيابى عن عدد معين يعتبر حد أقصى لا يسمح بتجاوزه .

مثال ذلك أن ينص الدستور على أن أعضاء المجلس النيابى لا يجوز أن يزيد عن ٣٠٠ نائب مثلا ، ويقوم كل نائب بتمثيل ستون الفا من المواطنين .

هذا ومن الواجب أن يكون تقسيم الدوائر الانتخابية بقانون . ولايترك السلطة التنفيذية حرية تعديلها أو تغيير حدودها أو انشاء دوائر جديدة . وذلك

حتى لا يكون ذلك سلاحا تقـــوم بأستخدامه السلطة التنفيذية للتأثير فى عملية الانتخاب لصالح الأحزاب المؤيدة لها .

الجـداول الانتخابية :

من المسلم به ان الأخذ بنظام معين من أنظمة الانتخاب السابق ذكرها لا يسمح لجميع أفراد الشعب بزاولة حق الانتخاب . ذلك أنه لا بد من توافر صفات وشروط فى شخص الناخب حتى يكون له حق الانتخاب ، حتى ولو كان النظام النيابى المعمول به هو نظـام الاقتراع العام ويجب على السلطة المختصة فى الدولة بالتحقيق من توافر هذه الشروط فى كل فرد يكون له حق الانتخاب . ومن الناحية الفنية التنظيمية يجب أن يتم ذلك قبل يوم الانتخاب بفترة معقولة حتى لايسود الإرتباك عملية الانتخاب .

وتعتبر الجداول الانتخابية الوسيلة أو الاداة التى تتحقق بها السلطة المختصة من قانونية أشخاص الناخبين . أى من انطباق شروط الصلاحية والأهلية للأشخاص الذين يشتركون فى عملية الانتخاب بالإدلاء بأصواتهم للمرشحين .

والجداول الانتخابية عبارة عن كشوف تدرج بهـا أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط التى يتطلبها قانون الانتخاب . ويقـــوم بإعداد هذه الكشوف وتحريرها لجان خاصة يحددها القانون الذى ينظم طريقة عملها ومواعيد عقد اجتماعها . ويكون على هذه اللجان واجب مراجعـة هذه الكشوف بصفة دورية وتعديل ما يستوجب تعديله منها وتحذف منها أسمـاء الأشخاص الذين فقدوا شرطا من الشروط الواجب توافرها فى الناخب ، كما تضيف اليها أسمـاء الأشخاص الجـــدد الذين اكتملت لهم الشروط وأصبح لهم الحق فى ممارسة حقهم الانتخابى .

هذا ولضمان حقوق المواطنين يجب نشر الأسماء الواردة فى الجداول الانتخابية وعرضها فى أماكن يحددها القانون لمدة معينة ، وذلك ليتمكن كل مواطن من الاطلاع عليها ، وتقديم إعتراضه على ما يراه من مخالفة لأحكام القانون بشأنها ، كما لو كانت متضمنة أسماء يرى المعترض أنها غير قانونية لعدم توافر شروط الانتخاب فيها ، أو لإهمالها قيد إسمه مثلا بالرغم من صلاحيته للقيد . وإذا لم يعترض أحد على ماتضمنته الجداول الانتخابية من أسماء أثناء الفترة المحددة للنشر أصبح ما ورد بها من بيانات نهائيا ويصبح لكل أسم ورد بها الحق فى مزاولة الحقوق الانتخابية . ومعنى ذلك أن الأفراد غير المدرجة فى الجداول الانتخابية لا يستطيعون مباشرة أى حق إنتخابى حتى لو كانوا مستوفين كافة الشروط القانونية .

المطلب الرابع

الطبيعة القانونية للانتخاب

لم يستقر الفقه القانونى بعد على رأى ثابت فى مسألة التكييف القانونى للانتخاب وكثر الجدل حول إعتبار الانتخاب حق أم وظيفة وظهرت عدة آراء ونظريات فى هذا الشأن وأهمها ما يلى :ـ

النظرية الأولى : الانتخاب حق . (١)

يرى بعض الفقهاء أن الانتخاب يعتبر حق لكل مواطن تثبت له صفة

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى الأنظمة السياسية المرجع السابق ص ٢٢٨ .

المواطن باعتبار أن الانتخاب من الحقوق الطبيعية المفروضة على المشرع والتى يكتسبها الفرد لمجرد كونه انساناً فرداً فى المجتمع .

ومعنى ذلك أن هذا الحق يعتبر سابقاً على وجود المشرع نفسه الذى يملك فقط تنظيم هذا الحق .

ونتيجة لهذا الرأى يصبح لجميع المواطنين الحق فى الانتخاب أى أن يتقرر نظام الاقتراع العام وبالتالى لا يجوز حرمان أحد من مزاولة حقه الانتخابى ما دام متمتعا بقواه العقلية وليس عديم الأهلية أو فاقد الصلاحية . ونتيجة ثانية وهو أن يصبح لكل مواطن الحق فى أن يتنازل عن حقه الانتخابى ويكون له حرية استعماله من عدمه ولا يجوز إلزامه فى هذا الشأن(١). وبعبارة أخرى يصبح التصويت ملكا للناخب له أن يستعمله أو لا يستعمله . وهذه النظرية لم تلق كثيراً من القبول .

النظرية الثانية : الانتخاب وظيفة عامة (٢) :

ويقول أنصار هذه النظرية بأن الانتخاب لا يعتبر حقاً من الحقوق سواء

= دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٢٣٢ .
دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٣٩٢ .
دكتور محسن خليل : المرجع السابق ص ١٩٢ .

(١) دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٢٢٣ .

(٢) دكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ص ٢٣٠ .
دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٢٣٣ .
دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٣٩٣ .
دكتور محسن خليل : المرجع السابق ص ١٩٣ .

كان حقاً شخصياً أو حقاً عاماً ولكنه وظيفة عامة. ويقيم أصحاب هذه النظرية رأيهم على أساس أن حق السيادة لا يتجزأ ، وهذا ما قاله زعماء الثورة الفرنسية الذين أخذوا بمبدأ سيادة الأمة . وطبقاً لهذا المبدأ لا تكون السيادة مجزأة بين أفراد الأمة بحيث يكون لكل فرد جزء منها بل هى كل واحد غير قابل للتجزئة وصاحبته هى الأمة التى يكون لها كيان قانونى مستقل عن كيان الأفراد المكونين لها . ولهذا فالفرد حين يستعمل حق الانتخاب فهو لا يستعمل حقاً من حقوقه الخاصة ، وإنما يستعمل حق الأمة يؤديه لحسابها ، ولهذا يعتبر الفرد فى هذه الحالة يقوم بوظيفة عامة . ويترتب على الأخذ بهذا الرأى أن يكون للمشرع الحق فى تنظيم استعمال هذه الوظيفة دون أن يكون للأفراد حق الإعتراض . فمن ذلك يصبح للدولة تقييد حق الانتخاب بأن تحدد الأشخاص الذين لهم الحق فى استعمال هذا الحق ، مثال ذلك أن تقصره على من يملك نصاباً معيناً من المال (١) ، أو من يكون على درجة معينة من الكفاءة كذلك يترتب على تكييف حق الانتخاب باعتباره وظيفة عامة أن الدولة تملك إجبار الأفراد على مباشرته ويصبح التصويت فى هذه الحالة إجباريا بعكس النتيجة التى يصل إليها أنصار

---

(١) أخذت فرنسا بهذه النظرية فى انتخاب الجمعية التأسيسية فى عام ١٩٧١ حيث ميز نظام الانتخاب بين نوعين من المواطنين : النوع الاول المواطنين غير العاملين أو السلبيين وهم الذين يتمتعون بالحقوق والحريات المدنية المنصوص عليها فى اعلان حقوق الإنسان والمواطن فى الدستور دون أن يكون لهم حق التمتع بممارسة الحقوق السياسية ، والنوع الثانى هم المواطنون العاملون أو الايجابيون وهؤلاء هم فقط الذين يتمتعون بممارسة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب ويكون تحديدهم وفقاً لشروط معينة ومن أهمها شرط امتلاك نصاب مالى معين . دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٢٣٤ .

النظرية السابقة التي تكيف طبيعة الانتخاب على أساس أنه حق شخصي ،

رأى الفقيه بارتلمي Barthélmy

يرى الفقيه بارتلمي أن الانتخاب ما هو إلا عبارة عن سلطة قانونية (١) ، وليس حقاً شخصيا كما أنه ليس وظيفة اجتماعية .

ومعنى كون الانتخاب سلطة قانونية أنه يستمد سلطته وقوته من قانون الانتخاب نفسه ، الذي يقرره ويحدده(٢)، ويقوم بتنظيمه . ذلك أن الانتخاب لا يعتبر حق طبيعي للاشخاص كما تقول نظرية الحق ، وإنما يتقرر بواسطه المشرع . وهذا الرأي يماثل النظرية القائلة بأن الانتخاب وظيفة عامة في نتائجها التي يترتب عليها أن يصبح للمشرع الحق في تغيير قانون الانتخاب وتحديد فئات معينة يكون لها حق مزاولته .

---

(١) يرى الدكتور فؤاد العطار في التكييف القانوني للانتخاب أن هناك ثلاث نظريات هي : ١ — نظرية الانتخاب حق شخصي و ٢ — نظرية الانتخاب حق عام و ٣ — نظرية الانتخاب وظيفة . وفي شرحه لنظرية الانتخاب حق عام يقول : « تقوم هذه النظرية على أن الانتخاب حق ، ولكنها تفترق عنها في أن هذا الحق ليس شخصيا ، وإنما هو حق من الحقوق التي تتصل بالقانون العام فهو بهذه المثابة سلطة قانونية يستمدها الناخب من القانون مباشرة وليس من كونه عضوا في مجتمع منظم .. » مؤلفه المرجع السابق ص ٣٩٢ .

(٢) ويؤيد هذا الرأي الدكتور محسن خليل فيقول أن : « الرأي السليم هو أن الانتخاب عبارة عن سلطة قانونية » مؤلفه النظم السياسية والقانون الدستوري المرجع السابق صفحة ١٩٣ .

الفصل الرابع

مبدأ الفصل بين السلطات(1)

Separation of Powers – séparation des Pouvoirs

اعتنقت الثورة الفرنسية هذا المبدأ وقررت الأخذ به فيما أعلنته من وثائق تتعلق بالحقوق والحريات كما تضمنته نصوص دساتيرها . وكذلك فعلت الثورة الأمريكية التي حذت حذو الثورة الفرنسية في إتباعها لهذا المبدأ عندما قامت بتنظيم أجهزة الحكم في الولايات الأمريكية .

ومبدأ الفصل بين السلطات دائماً ما يلتصق باسم الفقيه الفرنسي مونتسكييه ، باعتبار أنه أول من أبرزه في عالم الفقه الدستوري ، وفي الحقيقة لم يكن مونتسكييه Montesquieu هو أول من نادى بهذا المبدأ فلم تكن الأفكار التي قال بها فيما

---

(1) Pactet, op. cit., P. 30. 42.
Hauriou, op. cit., P. 153.
Rodee, op. cit , P. 38 – 30.
Fred Krinshy, Gereld Rigby, Shah Wali Khan: Concepts and issus in American Government 1976. P. 87 – 88.
دكتور محمود حافظ : المرجع السابق ص ١٦٩ وما بعدها .
دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٤٠٤ وما بعدها .
دكتور كامل ليله : المرجع السابق ص ٥٥ وما بعدها .
دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٣٠٣ وما بعدها .
دكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى الأنظمة السياسية المرجع السابق ص ٢٦١ وما بعدها .

يتعلق بالفصل بين السلطات من بنات أفكاره ، فقد سبقه إليها آخرون أمثال أفلاطون وأرسطو ولوك ، ولكن كان الفضل لمونتسكيو فى أن يصيغ هذه الأفكار صياغة جيدة وقام بعرضها بطريقة جعلت منها أحد المبادىء الأساسية فى النظام الديمقراطى .

المبحث الأول

ظهور مبدأ الفصل بين السلطات :

ظهرت بوادر هذا المذهب منذ الفترة التى فكر فيها الفلاسفة فى تنظيم الدولة وكان فى رأى أفلاطون Plato أنه يجب أن توزع وظائف الدولة وسلطاتها العامة على هيئات مختلفة على أن يكون هناك توازن بينهما ، حتى لا يطغى سلطان هيئة على أخـــرى وتستبد بها وذلك لتجنب حدوث إضطرابات وتذمر بين أفراد الشعب .

المطلب الاول

أفلاطـون

يرى أفلاطون أنه لكى تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها والقيام بوظيفتها فى تحقيق الخير العام للشعب ، يجب فصل أعمال الدولة ، وكذلك فصل الهيئات التى تباشر هذه الأعمال مع إيجاد نوع من التعاون بين بعضها البعض . وذلك حتى لا تخرج كل هيئة عن حدود اختصاصاتها الدستورية . وكذلك لضمان عدم إنحراف هذه الهيئات واستبدادها فى مزاولة سلطاتها . وقام أفلاطون بتقسيم

وظائف الدولة وإسناد كل وظيفة إلى جهة مستقلة طبقاً للتقسيم التالى (١) :

١ — مجلس السيادة ويقـــوم بالإشراف على كل شئون الحكم فى الدولة ويتكون من عشرة أعضاء ، وتكون بيدهم السلطة ويتم اختيارهم من أكبر الحراس سنا وأكثرهم عقلا .

٢ — جمعيه كبار المشرعين وكبار الحكماء ، وتختص بالاشراف على تطبيق أحكام الدستور وصيانته . وتعمل على حفظ التوازن بين مطالب المواطنين فى الاسراف فى الحرية ومحاولات الحكام فى الاسراف فى الاستبداد بالحكم .

٣ — مجلس شيوخ وينتخب أفراده من الشعب ويتولى وظيفة التشريع والإدارة وعددهم ٣٦٠ عضوا ويقوم كل ثلاثين عضوا منهم الحكم لمدة شهر .

٤ — هيئة قضائية تتكون من محاكم على درجات متعددة وتكون مهمتها الفصل فيما يثور من منازعات .

٥ — هيئة البوليس وتحافظ على الأمن الداخلى فى الدولة .

٦ — هيئة الجيش وتحافظ على الأمن الخارجى .

٧ — هيئة تعليمية تختص بشئون التعليم وهيئات أخرى تنفيذية تكون وظيفتها إدارة المرافق العامة المختلفة .

ويرى أفلاطون أن تقسيم وظائف الدولة بين هذه الهيئات يجعل الأمور مستقرة، وبالتالى يمنع الاستبداد الذى تجنح له السلطة إذا ما تركزت فى جهة واحـــدة .

---

(١) دكتور مصطفى الخشاب : المرجع السابق صفحة ٣٨—٣٩ .

وإذا كان أفلاطون قد قام بتوزيع وظائف الدولة على سبعة أنواع مختلفة فإننا نجد أن الفيلسوف أرسطو Aristotle قسم هذه الوظائف إلى ثلاثة أنواع ، هي الاول المشاورة والمداولة والثانى الأمر والثالث القضاء (١) . ويعتبر هذا التقسيم الذى قال به أرسطو قريب الشبه من التقسيم الذى يأخذ به مبدأ الفصل بين السلطات فى فكر مونتسكيه ، والذى يوزع وظائف الدولة على ثلاث سلطات : هى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وهو ما نبينه فيما بعد .

المطلب الثانى

أرسطو

يرى أرسطو بأنه يكون من الصواب عدم تركيز السلطة فى يد واحدة ، بل يكون من الضرورى أن توزع على عدة جهات تتعاون فيما بينها ، وتراقب بعضها البعض . وكان دستور انجلترا الصادر فى عهد كرومويل فى القرن السابع عشر يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، وكان السبب فى ذلك هو رغبة كرومويل فى القضاء على إستبداد البرلمان ولهذا فقد قام بفصل الوظيفة التشريعية عن الوظيفة التنفيذية كما عمل على إستقلال الوظيفة القضائية عنهما (٢) .

المطلب الثالث

لوك

عندما أصدر لوك كتابه المعروف باسم الحكومة المدنية Civil government

---

(١) دكتور كامل ليله المرجع السابق ص ٥٥٢ — ٥٥٣ .

(٢) دكتور كامل ليله المرجع السابق ص ٥٥٣ .

تعرض لفكرة فصـــل السلطات بالدراسة التى قامت على أساس "سيادة الشعبية للحكومة النيابية ، ويرى لوك أن وظائف الدولة تنقسم بين سلطات أربع هى: السلطة التشريعية ووظيفتها سن القوانين — والسلطة التنفيذية ووظيفتها تنفيذ القوانين — والسلطة الإتحادية ووظيفتها إعلان الحـــرب وقبول السلم وعقد المعاهدات الدوليـة. وسلطة التـاج ووظيفتها مباشرة الحقوق والإمتيازات الملـكية (١) .

من وجهة نظر لوك أنه يجب الفصل بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك بأنه يعهد بكل منها إلى جهة منفصلة عن الآخرى ، ويبرر لوك هذا الفصل بأن السلطة التنفيذية يجب أن تكون موجودة بصفة دائمة .وذلك لتنفيذ القوانين. فى حين أن السلطة التشريعية لا يتطلب فيها الاستمرار لأن وظيفتها هى سن القوانين والتشريعات ، وهذه الوظيفة يمكن أداؤها فى أوقات متفرقة وعلى فترات منقطعة ، حيث لاتوجد حاجة مستمرة يومية لإصدار القوانين ، ومن هذا يتضح أن الفصل بين كل من السلطة التنفيذية التى تتطلب الحاجة تواجدها بصفة يومية وبين السلطة التشريعية التى لا يستدعى الأمر إنعقادها طوال الوقت يرجع إلى اختلاف وظيفة كل منها .

كذلك يرى لوك أن جمع السلطتين فى يد واحده يؤدى إلى التسلط فيميل من بيده أمرهما إلى أن يستبد ويتحكم .

فالإنسان بطبعه ينحو إلى استغلال سلطانه إلى أبعد مدى وأقصى حد إلى أن

---

(١) المرجع السابق ص ٥٥٤ .

يحد ما يجبره على الوقوف عند حدمعين ، ويلزمه بما له من حقوق وما عليه من واجبات . ولهذا يقول لوك بأنه يجب أن توزع السلطة على أكثر من هيئة حتى تراقب كل هيئة غيرها من الهيئات الأخرى وتلزمها حدودها. وقد ركز لوك فى دراسته على الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذيه فقط . وإن كان يرى أن السلطة التشريعية تكون فى موضع الصدارة بالنسبة للسلطات جميعاً ويعتبر أنها أى السلطة التشريعية أسمى وأقدس من بقية السلطات الأخرى . ومع ذلك فلم يطلق لوك للسلطة التشريعية الحبل على الغارب بحيث يكون الشرع أن يفعل ما يشاء دون أن يلتزم فى ذلك بحدود معينة . بل نجد أن لوك أورد قيوداً معينة يرى أن السلطة التشريعية لابد من أن تلتزم بها فى مباشرة اختصاصاتها وهذه القيود منها :

(١) يجب مراعاة ما ورد بالقوانين الطبيعية من حدود ويجب على المشرع ألا يخرج عن هذه الحدود بل يلتزم بعدم مخالفته المبادىء التى تضمنتها القوانين الطبيعية وذلك عندما يقوم بوضع التشريعات المختلفة .

(٢) يلتزم المشرع بعدم إصداره أية تشريعات تجيز الإستيلاء على أموال الافراد ذلك أن أخذ أموال الفرد لا يكون إلا برضائه .

(٣) يمتنع على السلطة التشريعيه القيام باصدار أية تشريعات أو قرارات فردية إذ أن هذا يخرج عن إختصاص وظيفتها . ولكن يكون لها وضع قواعد عامة يعاد تطبيقها فى المستقبل .

ويعطى لوك لأفراد الامـــة الحق سسحب الثقة من السلطة التى تنحرف عن السبيل وتخرج عن حدود إختصاصها .

المبحث الثانى

مبدأ الفصل بين السلطات فى فكر كل من مونتسكييه وروسو :

المطلب الاول

مونتسكييه

فى كتابه الذى صدر عام ١٧٤٨ بعنوان روح القوانين L'esprit des Lois عبر مونتسكييه Montesquieu عن مبدأ الفصل بين السلطات تعبيراً متكاملا مما أدى إلى أن صار إسمه يرتبط دائما بذكر هذا المبدأ وأصبح ينسب إليه . ويرى مونتسكييه أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعتبر مبدأ قانونيا بالمعنى الدقيق وإنما قاعدة من قواعد فن السياسة (١) .

وجوهر فكرة المبدأ لدى مونتسكييه هو أنه إذا اجتمعت فى قبضة شخص واحد أو هيئة واحدة السلطتان التشريعية والتنفيذية إنعدمت الحرية وكذلك الشأن إذا إجتمعت السلطات الثلاث فى يد واحدة ولو كانت يد الشعب . ويرى مونتسكييه أن السلطة فى الدولة تنقسم إلى ثلاثة أنواع متميزة وذلك بالنظر إلى وظائف الدولة ، ووظائف الدولة تنقسم إلى ثلاثة : وهى الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية. وبالتالى تسند هذه الوظائف إلى سلطات ثلاث متميزة تستقل كل واحدة عن الأخرى حتى تستطيع كل واحدة من هذه السلطات السياسية أن توقف الأخرى عند

---

(١) Pactet, op. cit , P. 30.

محدود مهمتها ، بمعنى أن تمنع كل سلطة من أن تسىء السلطة الأخرى استعمال سلطتها، وبالتالى تكفل الحماية الواجبة لحقوق الأفراد وحرياتهم . وقد عبر مونتسكيبه عن هذا بقوله : السلطة توقف السلطة (١) . « d'arrêter Le Pouvoir Par Le Pouvoir » بحيث لا تستطيع واحدة أن تسىء سلطاتها أو أن تستبد بها .

ويرى مونتسكيبه أن التجارب أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة يميل فعلا استخدامها ويتمادى فى إستعمالها ، حتى يجد حداً يقف عندها . وللوصول إلى عدم إساءة إستخدام السلطة يجب أن يقوم النظام على أساس أن السلطة تحد السلطة ولا قيمة للقوانين الدستورية إن لم تكن السلطات فى أيدى هيئات مستقلة تحرص كل منها على إستعمالها لتحقيق الصالح العام ، ليس الصالح الشخصى .

وفى رأى مونتسكيبه لا يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات أن يكون الفصل تاماً لأن هذه السلطات بالرغم من القول بفصلها ستجد نفسها بالضرورة وبطبيعة الاشياء مضطرة للتضامن والتعاون معاً ، ومعنى ذلك أن مونتسكيبه يرى ضرورة إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين الهيئات السياسية وهما الحكومة والبرلمان (٢) . وقد كان لآراء مونتسكيبه فى مبدأ الفصل بين السلطات صدى كبير بين الفقهاء الذين قاموا بتناولها بالتعليق

---

(١) Hauriou, op. cit., P. 153.

(٢) Pactet, op. cit., P. 31.

دكتور مصطفى الخشاب المرجع السابق ص ١٠٢ .

والتفسير كما أخذت عنها الدساتير وضمنت نصوصها .

وقد فهم البعض مبدأ الفصل بين السلطات على أنه فصـــلا تاما ، وهذا ما أخذت به بعض دساتير الولايات فى إتحاد الولايات الامريكية .

وأيا كان الفهم أو التفسير الذى يأخذ به الفقهاء فقد تأثر دستور الولايات المتحـدة الامريكية الذى وضع عام ١٧٨٧ بمبـــدأ الفصـل بين السلطات . وكذلك إعتنقه رجال الثـورة الفـرنسية وضمنوه إعلان حقـوق الإنسان سنة ١٧٨٩ . كما نص عليه فى دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة للجمهورية . كذلك تضمنت نصوص دستور سنة ١٨٤٨ بأن فصـــل السلطات هو الشرط الاول لكل حكومة حرة . كما تضمنه دستور الجمهورية الخامسة فى فرنسا الصادر عام ١٩٥٨[١].

المطلب الثـانى

روســـو

وفى نظر روسو Rousseau يكون مبدأ الفصل بين السلطات عن طريق فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، وذلك لإختلاف طبيعة كل منها عن الاخرى . فالسيادة كما يراها روسو تنحصر فى الهيئة التشريعية فقط التى تمثـــل مجموع الشعب ، وتكون السلطة التنفيذية وسيط بين أفراد الشعب والسلطة التشريعية، ويكون وظيفتها تنفيذ القـــوانين. وعلى هذا تكون السلطة التنفيذية

---

(١) Pactet op. cit., PP. 30-31.

فى نظر روسو مندوبة عن الشعب . ويكون من حق الشعب مراقبتها وسحب إختصاصاتها وعزلها إذا أراد . ولهـذا لاتعتبر السلطة التنفيذية سلطة مستقلة وهذا يقتضى فصل السلطة التشريعيـة عن التنفيذية لأنه أمر طبيعى نظـــراً لإختلاف وضع وطبيعـة كل منهما. إذ أن عمل السلطة التشريعية سن القوانين ولذلك فالحاجة لوجود هيئه أخرى تقوم بمهمة تنفيذ القوانين والإشراف عليها تستدعى وجود السلطة التنفيذية .

وبالرغم من أن البعض يرى بأن روسو لم يقـل أكثر مما قاله مونتسكييه فى الفصل بين السلطات (١) ، إلا أن الدكتور محمد كامل ليله يرى أن نظرية روسو فى الفصل بين السلطات تختلف عن نظرية مونتسكييه ودليله فى هذا الشأن أن روسو لا يوافق على فكرة وجود سلطات متساوية فى السيادة ومستقلة عن بعضها وهو ما يخالف جوهر نظرية مونتسكييه (٢) .

المبحث الثالث

الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات:

أهم الإنتقادات التى وجهت إلى هذا المبدأ هى :

١ — إنتقد بعض الفقهاء هذا المبـدأ على اعتبار أنه تؤدى إلى القضاء على فكرة المسئولية .

---

(١) دكتور مصطفى الخشاب المرجع السابق ص ١٠٨ .

(٢) المرجع السابق ص ٥٦٢ .

٢ — عند وضع دستور سنة ١٩٤٦ فى فرنسا هاجم الفقهاء الفرنسيون أثناء مناقشه مشروع هذا الدستور مبدأ الفصل بين السلطات على أساس أن هذا المبدأ له اعتبارات تاريخية وهى انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك وتقييد سلطاتهم وقد انتهت الحاجة له الآن . ولا مانع اليوم من خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية باعتبار أن الاخيرة تمثل الشعب ويكفى أن يتضمن الدستور نصوصا تضع قيودا وضمانات محـــددة لتمنع السلطة التشريعة من الإستبداد والتسلط د ن أن تكون هناك حاجة للجوء إلى مبدأ الفصل بين السلطات .

٣ — قال البعض بأن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لا يتحقق عملا بل أنه غير ممكن، ذلك أن مزاولة خصائص السيادة بواسطة هيئات منفصلة ومستقلة عن بعضها البعض لا يمكن تحقيقه إذ أن هذه الخصائص مثلها مثل أعضاء الجسم البشرى تتصل ببعضها إتصالا طبيعيا .

كما يقول البعض أيضا بأن هذا المبدأ يعتبر مبدأ وهمى إذ لاتلبث إحدى السلطات أن تسيطر على بقية السلطات وتستبد بها .

وفى الرد على هذه الإنتقادات نقول بأن الملاحظ أن ما سبق من إنتقادات تقوم على أساس أن المقصود من المبدأ هو الفصل التام بين السلطات أو الفصل المطلق ، فى حين أن هذا غير صحيح وقد سبق أن ذكرنا بأن القول بالفصل بين السلطات لا يعنى الفصل التام بينها ولكن لابد من قيام نوع من التعاون والتنسيق بينها حتى يمكنها مباشرة وظائفها وتحقيق أهدافها[1] . وعلى هذا يجب أن تكون

(١) Fred Krinsky, op. cit P. 87 – 88.

السلطات مستقلة عن بعضها البعض بحيث لا تتدخل واحدة في شئون الأخرى وتطغى عليها . وفي نفس الوقت يوجد نوع من الرقابة بين السلطات بالقدر الضروري لتتدافع كل منها عن استقلالها بتوقف الأخرى عند حدودها بهدف المحافظة على الحريات العامة وتأمين وجودها

المبحث الرابع

صور تطبيق المبدأ :

تختلف دساتير الدول في مبدأ الفصل بين السلطات وذلك بحسب التفسير الذى أخذ به المشرع، وقال به رجال الفقه القانوني والسياسي في كل دولة من هذه الدول .

ومن المسلم به أن الروابط القانونية بين السلطات في الدولة تتأثر بحسب وجهة النظر الذى يتبناها المشرع في الفصل بين لهذه السلطات . ولقد أظهر التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات صورتين للأسلوب وهما صورة أسلوب الفصل التام بين السلطات وصورة أسلوب الفصل مع التعاون بين السلطات (١) .

---

(١) يطلق البعض تعبير الفصل المرن une Séparation Souple بدلا من الفصل مع التعاون .

Pactet. op. P. 31.

المطلب الاول

أسلوب الفصل التام بين السلطات (١)

تقوم الدولة التى تتبع هذا الأسلوب بتنظيم السلطات فيها على أساس الفصل التام بين بعضها البعض وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويتعين فى هذه الحالة ألا يكون هناك أى نوع من الارتباط أو الاتصال بين سلطة وأخرى. فيصير تعيين الوزراء وعزلهم بمعرفة رئيس السلطة التنفيذية وحـــدة ، كما أن الوزراء لا يصح أن يكونوا أعضاء فى المجلس النيابى كذلك لايكون للسلطة التنفيذية أى دور فى الوظيفة التشريعية بمعنى أنها لا يمكن أن تقوم بأى عمـل يدخل فى نطاق سن التشريعات ، فلا يكون لها حق اقتراح القوانين ، ولا يجوز للسلطة التنفيذية حق الاعتراض على القوانين والتشريعات التى تصدرها للسلطة التشريعية . كما يصبح للبرلمان الحرية الكاملة فى الإنعقاد دون دعوة من رئيس السلطة التنفيذية وأيضا لا يجوز لرئيس السلطة التنفيذية أى سلطان على السلطة التشريعيــة كما لاتتدخل الأخيرة فى أى عمل من الأعمال فلا تستطيع مثلا السلطة التشريعية أن تسحب الثقة من الوزراء .

ولقد أخذ الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٧٩١ بأسلوب الفصل التام بين السلطات . وكذلك أخذ به دستور السنة الثالثة سنة ١٨٧٥ ، وأيضا أخذت بهذا الأسلوب بعض دساتير ولايات الإتحاد الفيدرالى للولايات المتحدة الأمريكية .

---

(١) Pactet. op. cit. 31.
Jeanneau. op. cit. P. 84-89.

ولم ينجح هذا الأسلوب حيث أدى إلى الفوضى لأن كل سلطة أصبحت دولة داخل الدولة .

المطلب الثانى

أسلوب التعاون بين السلطات (١)

بعد أن أثبتت التجارب ووضح من التطبيق العملى فشل أسلوب الفصل بين السلطات أعتنقت الدول أسلوب التعاون والتنسيق بين السلطات فأصبح يوجد علاقات وروابط متبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وتتمثل هذه العلاقات والروابط فى حق رئيس السلطة التنفيذية فى اقتراح القوانين وفى التصديق على ما وافق عليها منها من المجلس النيابى . كذلك استعماله حق الفيتو على قرارات المجلس النيابى ، ومن جهة المجلس النيابى نجد أن له حق سحب الثقة من الوزارة فالوزراء مسئولون أمامه . وهكذا توجد نماذج متعددة وأمثلة كثيرة للروابط التى تتضمن أشكال التعاون والتنسيق بين كل سلطة وأخرى فى الدولة .

ومن الملاحظ أن الدساتير تختلف فيما بينها فى قـــدر السلطة التى تخولها السلطتين التنفيذية والتشريعية . فقد يمنح الدستور السلطة التنفيذية قدراً أكبر من السلطات والإمتيازات عن السلطة التشريعية ، وفى هذه الحالة يكون نظام الحكم نظاما جمهوريا رئاسياً . وهذا بالنسبة للدول ذات النظام الجمهورى ، وأما إذا ما خول الدستور للمجلس النيابى سلطاناً أقوى وأكبر مما هو مخول للسلطة التنفيذية فإن نظام الحكم فى هذه الحالة يعرف باسم النظام المجلسى أو نظام حكومة

---

(١) Pactet. op. cit. P. 21.
Jeanneau, op. cit, P. 89 – 92,

الجمعية النيابية (١) ، وأما إذا ما قام الدستور بإيجـــاد نوع من التوازن بين السلطات بأن قسم السلطة بالتعاون بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية فانه يطلق على نظام الحكم فى هذه الحالة اسم النظام البرلمانى .

وهذا ما نقوم بدراسته تفصيلا فيما يأتى :

---

(١) أنظـــر فى تفصيل هذا النظام Jeanneau المرجع السابق ص ٩٣ وما بعدها .

الباب الثالث

مبادىء أنظمة الحكم فى ظل الديمقراطية الغربية

الفصل الأول

حكومات ذات نظام برلماني(1)

PARLIAMENTARY GOVERNMENTS

LES GOUVERNMENTS PARLEMENTAIRES

بعد أن قمنا بدراسة النظام البرلماني كأسلوب من أساليب أنظمة الحكم في الدولة ، يتعين علينا الآن أن نقول بأن النظام البرلماني يتحقق في عالم الواقع في شكل صور ثلاثة وهي الحكومة البرلمانية ، والحكومة الرئاسية ، وحكومة الجمعيــة .

وتعتبر صورة الحكومة البرلمانية وسطا بين صورتي الحكومة الرئاسية وحكومة الجمعية ، وذلك بالنظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات ومدى إستقلال

---

(1) Pierre Pactet op. cit. P. 48 – 49.

أنظر دكتور فؤاد العطار المرجع السابق ص ٤٢٢ — ٤٢٦ .

دكتور محسن خليل وآخرين : القانون الدستورى والنظم السياسية ، المرجع السابق ص ١٤٦ — ١٥٦ من القسم الثانى .

دكتور محمد كامل ليله : المرجع السابق ص ٦١٢ وما بعدها .

دكتور محمود حافظ : المرجع السابق ص ٢٠٣ — ٢١٨ .

دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٢٢٦ — ٢٤٠ .

دكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ص ٢٧٨ — ٢٨٤ .

دكتور ابراهيم درويش المرجع السابق ص ٣٢٥ — ٣٥٩ .

كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية عن الاخرى ، ذلك أن الحكومة الرئاسية تأخذ بالفصل التام بين السلطات كما هو الحال فى النظام الامريكى . فى حين أن حكومة الجمعية تعمل على ترجيح السلطة التشريعية وتمنحها نفوذاً أقوى ومركزاً أسمى من السلطه التنفيذية .

وأما الحكومة البرلمانية فهى تأخذ موقفاً وسطاً بين النظامين السابقين . ذلك لأنها تعمل على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . فيكون لكل من هاتين السلطتين وظائف ، اختصاصات معينة لايجوز للسلطة الأخرى أن تتدخل فيها . مع خلق نوع من التعاون بينها بحيث لايكون هناك فصل تام بينها .

هذا ولا يقتصر الأخذ بصورة الحكومة البرلمانية على الدول ذات النظام الملكى فقط ، ولكن تأخذ به أيضاً الدول ذات النظام الجمهورى .

وحتى يمكن القـــول بوجود حكومة برلمانية لابد من توافر عناصر معينة وهذه العناصر فى نظرنا هى :

أولا : أن تقوم الحكومة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات مع إيجاد نوع من التعاون بينها .

ثانياً : أن توجد وزارة مسئولة .

ثالثاً : أن يكون هناك برلمان منتخب . ونبحث كل عنصر من هذه العناصر الثلاث فيما يلى :

المبحث الأول

الفصل لا يكون تاماً

تأخذ الحكومة البرلمانية بمبدأ الفصل بين السلطات ، وطبقاً لهذا المبدأ توزع وظائف الدولة بين سلطـــات مستقلة ، تستقل كل منها بمباشرة ما عهد إليها من وظائف واختصاصات دون أن يكون لسلطة من هذه السلطات أن تتعدى على اختصاصات سلطة أخرى . ولكن تطبيق هذا المبدأ بالوصف السابق ذكره يؤدى إلى نتيجة منطقية وهى الفصل التام بين السلطات وهو مايتنافى مع صورة الحكومة البرلمانية ، ولهذا وجب أن يكون هناك شيء من المرونة فى تطبيقه . وتستدعى هذه المرونة إيجـــاد نوع من التعاون والتوازن وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى تتحقق صورة الحكومة البرلمانية .

المطلب الاول

التعاون

تقوم السلطة التنفيذية بالمشاركة فى الوظيفة التشريعية التى هى من صميم اختصـــاص السلطة التشريعية . إذ يكون لها (للسلطة التنفيذية) حق اقتراح القوانين بل غالباً ما يكون الجانب الأكبر من التشريعات الصادرة من إقتراحها وذلك لأن هذه السلطة هى التى تقوم بالوظيفة التنفيذية ، ولذا فهى أدرى من غيرها من السلطات الاخرى بالمتطلبات التشريعية ، وما تحتاجه العلاقات اليومية بين أفراد الشعب فيما بين بعضهم البعض ، أو فى علاقاتهم مع أجهزة الحـــكم والادارة من قوانين تنظم هذه العلاقات .

ولا يقتصر التعاون بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية على حق الاولى فى اقتراح القوانين ، بل نجد أيضاً دساتير الحكومات البرلمانية تخول لرئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيساً للجمهورية الحق فى التعديل على القوانين حتى يمكن إصدارها .

فبالرغم من أن مشروع القانون يكون قد تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان وهو السلطة التشريعية المختصة بشأن القوانين ، إلا أن القانون لا يصبح سارى المفعول إلا بعد أن يتم التصديق عليه من قبل رئيس الدولة الممثل للسلطة التنفيذية .

كذلك نجد أن السلطة التنفيذية وإن كانت لا تتدخل فى اختيار أعضاء المجلس النيابى ، إلا أن لها بحكم الدستور الحق فى دعوة المجلس النيابى للانعقاد . وكذلك الحق فى حضور دوراته . كما يكون للوزراء الحق فى الجمع بين عضوية المجلس النيابى والبرلمان ، فقد سمح النظام البرلمانى بأن يكون الوزراء أعضاء فى البرلمان خلافا لما هو عليه الحال بالنسبة للنظام الرئاسى . ويترتب على الجمع بين عضوية المجلس النيابى والوزارة نوع من التعاون بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، حيث يكون للوزراء الأعضاء فى المجلس النيابى حق حضور جلسات المجلس والاشتراك فى مناقشة مشروعات القوانين المعروفة ، كما يمكن لهم الدفاع عن سياسة الوزارة ، ويشاركون فى التصويت على القرارات المطلوب اتخاذها .

هذه بعض صور التعاون التى تبديها السلطة التنفيذية قبل السلطة التشريعية ومما لا شك فيه أنه يوجد أيضا نوع من التعاون من السلطة التشريعية قبل السلطة التنفيذية . مثال ذلك مساهمة المجلس النيابى فى الوظيفة التنفيذية عن

طريق إصدار قرارات فردية فى بعض الحـالات التى تدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية ، مثال ذلك قيام المجلس النيابى بإصدار تعويض الحكومة للقيام بعمل من الأعمال الداخلة في إختصاصه كأن يفوض أحد الوزراء في عقد قرض .

المطلب الثـانى

التـــوازن

يتميز النظام البرلمانى عن النظام الرئاسى ونظام حكومة الجمعية فى أنه يحمل بين طياته نوعا من التوازن . فنجد أن كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية تتمتعان بسلطات متوازنة ، أى أن لكل منهما نوع من المراقبة على الأخرى ، ولهذا يكون لكل منهما قدر من السلطة ما تتمكن به من ممارسة حق الرقابة على الأخرى ، حتى لا تتداخل اختصاصاتها مع بعضها البعض .

وكـذلك حتى لايفقد استقلالها أو تأرجح كفة أحدهما على كافة الإخرى. ويتحقق التوازن فى النظـــام البرلمانى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية باستعمال حق الرقابة عن طريق عدة صور من أهمهـــا : حق أعضاء المجلس النيابى فى توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفهـــام عن مسألة معينه أو الوقوف على حقيقة تصرف بذاته ، كما قـــد يـكون القصـد من السؤال هو لفت نظر الوزير إلى موضوع بعينه.

كما يكون لعضو المجلس النيـــابى حق الاستجواب . ويعتبر الاستجواب أخطر من السؤال ، لأنه يتضمن محاسبة الوزير الموجه إليه الاستجواب ، كما قد يتضمن محاسبة الوزارة كلها عن اجراء ما قامت بإتخاذه ، وخطورة الاستجواب تتمثل فى أنه قد ينتهى بطرح الثقة بالوزارة .

فقد يقتضى الأمر إجراء التصويت بشأن الثقة بالوزارة ، وتكون نتيجة التصويت سحب الثقة منها ، لما يضطرها فى النهاية إلى الاستقالة .

كذلك يكون للمجلس النيابى الحق فى تكوين لجان خاصة بين أعضائه للتحقيق فى مسائل معينة ، تكون معروضة عليه ومتعلقة بوزارة أو عدة وزارات وذلك مثل لجان تقصى الحقائق .

وإذا كان المجلس النيابى يملك من الوسائل التى تمكنه من رقابة أعمال السلطة التنفيذية ، فإن لهذه السلطة من الوسائل أيضا ما تستطيع به أن تراقب أعمال المجلس النيابى ، وذلك حتى يمكن تحقيق التوازن بينهما ، ومن هذه الوسائل حق السلطة التنفيذية من مداومة الاتصال بالمجلس النيابى ، وحضور جلساته ، وتقديم الارشادات له ، والعمل على توجيهه ، وذلك لكى يتحقق الصالح العام . والسلطة التنفيذية فى إتصالها بالمجلس النيابى إنما تعمل على مراقبته فى تصرفاته وتوقفه عند حدوده ، فلا يخرج عما حددته نصوص الدستور من اختصاصات .

كذلك يكون للسلطة التنفيذية حق الحل وهو حق يعطى سلطة خطيرة الشأن ، ويقابل حق المجلس النيابى فى سحب الثقة من الحكومة . وبدون تخويل السلطة التنفيذية حق الحل لا يتحقق التعادل والتوازن المطلوب بين كل من السلطتين التشريعيه والتنفيذية ، الذى هو أحد العناصر الأساسية فى النظام البرلمانى . فحق الحل يقابل المسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان ، وبدون صلاح الحل تصبح الحكومة بدون سلاح يقابل ويوازن سلاح حق المجلس النيابى فى الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة . ومعنى ذلك أن المجلس النيابى يستطيع أن يسقط الوزارة متى شاء دون أن تستطيع فعل شىء مقابل مع المجلس النيابى . وفى هذه الحالة تصبح كفة المجلس النيابى أرجح من كفة الوزارة ، وهنا

يؤدى الى الخروج عن النظام البرلمانى الذى يساوى بين الوزارة والمجلس النيابى الى نظام حكومة الجمعية التى تأخذ بتغليب كفة المجلس النيابى على كفة الوزارة

فحق الحل هو الذى يحدث التعادل والتوازن فى النظام البرلمانى ، ويهدف الى تحكيم الشعب فى النزاع الذى قد ينشب بين الوزارة والمجلس النيابى .

وتأخذ الوزارة أحد موقفين عندما تختلف مع المجلس النيابى ، فإما أن تخضع لمشيئته واما أن تستقيل . ولكن قد تجد الوزارة سياستها التى تنتهجها تكون مؤيدة من قبل الرأى العام بالرغم من عدم موافقة المجلس النيابى عليها ، ولهذا تتقدم الوزارة الى رئيس الدولة للموافقة على اصدار قرار بحل المجلس النيابى واجراء انتخابات جديدة .

المبحث الثانى

الوزارة المسئولة

يعتبر وجود وزارة يكون لها السلطة والهيبة على مقاليد الحكم من العناصر الهامة فى النظام البرلمانى على شريطة أن تكون هذه الوزارة مسئولة عن جميع تصرفاتها أمام المجلس النيابى .

ولكى تكون الوزارة مسئولة . لايكفى أن يكون كل وزير مسئول مسئولية فردية ، بل يشترط توافر مسئولية سياسية جماعية . بمعنى ان تكون حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية . ويميز بعض فقهاء القانون الدستورى الوزارة فى النظام البرلمانى ببعض خصائص معينة منها :

أولا : وجوب اختيار الوزارة من حزب الأغلبية فى المجلس النيابى . كما يفضل أن يكون الوزارة أعضاء فى المجلس النيابى ، وعادة مايقوم بدور رئيس الدولة باختيار زعيم الأغلبية والمجلس النيابى رئيساً للوزراء الذى يقوم بدوره باختيار وزرائه وعرضهم على رئيس الدولة للموافقة على تشكيل الوزارة منهم.

وثانيا : قيام مجلس الوزراء بتكوين وحدة قائمة بذاتها تتكون من الوزراء وعلى رأسهم رئيس الوزراء ، الذين يقومون بإدارة شئون الدولة ووضع السياسة العامة للبلاد واصدار القرارات الهامة ، وبالعمل على تحقيق الإنسجام والتنسيق بين أعمال الوزارات المختلفة .

واعتبار مجلس الوزراء وحدة قائمة بذاتها هو الذى يميز نظام الحكومة البرلمانية عن الحكومة الرئاسية ، ففى الحكومة الرئاسية كما سنرى فيما بعد لا يوجد مجلس للوزراء وبالتالى لا يوجد رئيس للوزراء مستقل عن رئيس الدولة . ذلك لأن الرئيس فى هذه الحالة يقوم بمباشرة الوظيفتين : وظيفة رئيس الدولة ووظيفة رئيس مجلس الوزراء ، فهو يستأثر بالسلطة كلها .

ثالثا : ضرورة وجود تجانس بين الوزراء : وهذه الخصيصة نتيجة لما سبقتها . ذلك أننا إذا اعتبرنا أن مجلس الوزراء يكون وحدة تهيمن على إدارة مصالح الدولة كما تقرر السياسة العامة فيها . لهذا يتطلب الأمر وجود نوع من الإنسجام بين الوزارة لكى تتمكن الوزارة من القيام بأعبائها بسهولة ويسر ومن المسلم به أن تحقيق الإنسجام والتجانس يكون باختيار رئيس الوزراء لأعضاء وزارته من بين رجال حزبه الذين يثق فيهم ويجد منهم الرغبة الصادقة فى التعاون معه .

هذا ويعتبر الوزراء مسئولون مسئولون تضامنية جماعيـة . وكما سبق القول يكون الوزراء وحـــدة يمثلها رئيس الوزراء ، بحيث إذا إقترع المجلس النيابى بعدم الثقة برئيس الوزراء فإن أثر ذلك ينسحب أيضـــا على جميع الوزراء . وكذلك الاقتراع بعدم الثقة بأحد الوزراء من أجـل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة يعتبر عدم ثقة بالوزارة كلها وهـــذا يفسر مبدأ المسئولية التضامنية للوزراء .

المطلب الاول

وضع رئيس الدولة

وإذا كان ماسبق هو وضع الوزارة فىالحكومة البرلمانية فما هو وضع رئيس الدولة ؟ هذا ماسنبحثه فيما يلى : يعتبر رئيس الدولة غيرمسئول سياسيا عن شئون الحكم ويكون الوزراء فقط هم المسئولون . ذلك أنه فىالنظام البرلمانى يكون رئيس الدولة أيا كانت تسميته ملكا أو رئيس جمهورية هـــو الرئيس الاعلى للسلطة التنفيذية التى تتكون من عنصرين : العنصر الأول ممثـل فى رئيس الدولة وهو الملك أو رئيس الجمهورية والعنصر الثانى ممثل فى الوزارة .

ويكون رئيس الدولة مستقلا عن الوزارة وعن السلطة التشريعية أى البرلمان وهذا الاستقلال هو جوهر عدم المسئولية السياسية

وقد قام مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة فى إنجلترا فى البـداية على أساس القول بأن الملك لايخطىء ، وبالتالى لايكون مسئولا ، وفى شئون الحـــكم إذا لم يمكن القول بخطأ رئيس الدولة فلابد من وجـــود هيئة أخرى تكون

مسئولة . ولذا فقد ظهرت الوزارة باعتبارها الهيئة التى يقع على عاتقها عبء المسئولية التى تصدر باسم رئيس الدولة .

وتختلف عدم المسئولية بالنسبة لرئيس الدولة فى حالة ما إذا كان ملكا أو رئيساً للجمهورية . ففى حالة الملك تمتد عدم المسئولية لتشمل كلا من المسئولية السياسية والمسئولية الجنائية . فكما أن الملك لايخطىء سياسياً فهو أيضاً لايخطىء جنائياً ، وبالتالى لايكون مسئولا سياسياً ولا جنائياً . وهذا تطبيق لما يردفى بعض النصوص الدستورية بأن الملك ذاته مصونة لا تمس . وأما فى حالة كون رئيس الدولة رئيس جمهورية فإن عدم المسئولية لا تنسحب إلا على المسئولية السياسية فقط . وذلك بالنسبة للجرائم التى يرتكبها خارج حدود وظيفته .

وفيما يتعلق بالجرائم التى تدخل فى نطاق وظيفته كرئيس دولة فهو يسأل عنها أيضا فى حالات معينة مثل جريمة الخيانة العظمى .

ويترتب على مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة النتائج التالية .

أولا : لا تعفى الأوامر الصادرة من رئيس الدولة الوزارة من المسئولية . ذلك أن الاصل فى النظام البرلمانى أن إختصاصات رئيس الدولة قد إنتقلت إلى يد وزارة مسئولة . فهو لايقوم بوضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة بنفسه . ولا يقرر الامور وفق هواه وسياسته الشخصية وإنما يترك ذلك كله لوزارة يؤيدها البرلمان وتكون مسئولة عنها أمامه .

وتقوم الوزارة بتمثيل رئيس الدولة أمام البرلمان . كما تقوم بتمثيل البرلمان أمام رئيس الدولة . ذلك لأن رئيس الدولة عادة ما يختار أعضاء الوزارة من بين زعماء الحزب الذى له الاغلبية فى تشكيل المجلس النيابى ، وذلك

حتى تكون مؤيدة من أغلبية أعضاء المجلس .

ثانياً : النتيجة الثانية المترتبة على مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة هى أن توقيعات رئيس الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص . ذلك أن القاعدة العامة فى النظام البرلمانى أن رئيس الدولة إنما يتولى سلطاته بواسطة وزرائه . وفى إنجلترا منشأ النظام البرلمانى نسو قاعـــدة أن الملك لا يمكنه العمل منفرداً . ومثال ذلك إذا أراد ملك إنجلترا مقابلة مبعوث إحدى الدول الأجنبية فيجب على وزير الشئون الخارجية الإنجليزى حضور هذه المقابلة . كذلك تتدخل الوزارة فى المكاتبات التى تخصها وتكون صادرة عن الملك .

ثالثاً : يكون رئيس الدولة فى منأى عن النقد أو اللوم بسبب سياسة الوزارة . وإنما يوجه النقد إلى الوزارة فقط ، وذلك تطبيقاً للمبـدأ القائل بأن الملك لا يخطىء . وقد جرت التقاليد الإنجليزية على عدم ذكر إسم الملك أو آرائه فى المناقشات داخل البرلمان . وهذه النتيجة التى تمنع توجيه النقـد لرئيس الدولة فى النظام البرلمانى تترتب على ماسبقتها من نتائج والتى توضـح بأن رئيس الدولة لا يعمل إلا من خلال وزارة مسئولة كما أنه لا يمكنه العمل منفرداً .

المطلب الثانى

سلطـــات رئيس الدولة

إذا مانظرنا إلى السلطات التى يمارسها رئيس الدولة نجد أن أهمها سلطته فى تعيين وعزل أعضاء الوزارة ، وسلطته فى حل المجلس النيابى :

تعيين وإقالة الوزراء : مما لاشك فيه أن رئيس الدولة يكون من سلطته

إختيار أعضاء حكومته . وفى النظام البرلمانى يكاد تكون هذه السلطة قاصرة على إختيار رئيس الوزراء . وبعد أن يختـــار رئيس الدولة وزارته يقوم الأخير باختيار أعضاء وزارته الذين يرى أنهم يمكن أن يتعاونوا معه فى شئون الحكم . وعلى رئيس الوزراء أن يعرض بعد ذلك على رئيس الدولة أسماء الأشخاص المرشحين لتولى مناصب الوزارة معه لكى يوافق رئيس الدولة على الأسماء ويأمر بتعيين الوزارة . ومن البديهيات أن من يملك التعيين يملك العزل . ولهذا فإن لرئيس الدولة أن يصدر أمره بإقالة الوزارة .

ولا يعنى كون رئيس الدولة ذا سلطة فى تعيين الوزارة أنه يصبـــح مطلق التصرف فى هذا الخصوص . ذلك أن الواقع العملى يقول بغير هذا .

فمن الناحية العملية نجد أن رئيس الدولة يكون مقيداً فى اختياره للوزارة بالأغلبية البرلمانية . فيجب عليه أن يأتى بزعيم الأغلبية فى المجلس النيـــابى ليسلمه مقاليد الحكم . وهو إن لم يفعل هذا لا يكون هناك انسجام أو وفاق بين الوزارة والبرلمان . فمما لا شك فيه أن استمرار الوزارة فى الحكم يعتمد على تمتعها بثقة البرلمان . وطالمـا أن الوزارة وأعضائها يتمتعون بثقة النواب فإن استمرارها فى الحكم يكون مؤكداً ولكن حين تفقد ثقة هؤلاء النواب تبدأ المتاعب حولها تثور ، يهتز كرسى الحكم من تحتها . ولهذا فإن رئيس الدولة غالباً ما يجد نفسه مضطراً لاختيار زعيم الأغلبية فى البرلمان أو أحـــد زعماء الحزب الذى يملك الأغلبية البرلمـانية لكى يعهـد اليه بتشكيل الوزارة وذلك حتى يضمن إستقرار شئون الحكم . لأن الأغلبية البرلمانية تعمل على حماية الوزارة الممثلة لها من التيارات المعادية ، كما تقوم بدعم سياستها وعدم وضع العراقيل أمامها . كذلك يمكن القــول بأن رئيس الدولة وإن كان يملك سلطة إقالة الوزارة إلا أنه لا يقـــوم

باستعمال هذه السلطة على هواه وإلا أدى الأمر إلى ما يعرف بعدم الاستقرار الوزارى . فلو قام رئيس الدولة مثلا بإقالة وزارة تستند إلى أغلبية برلمانية وأسند الحكم إلى وزارة لا تتمتع بمثل هذه الأغلبية ، فإن نتيجة هذا العمل تكون عدم تأييد البرلمان لسياستها . وقد يؤدى الأمر إلى الاقتراع على عدم الثقة بها واستقالتها أو حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة .

كما قد تكون نتيجة الإنتخابات الجديدة أن يقوم الشعب باختيار نواب من نفس أعضاء الحزب الذى كان يشكل أغلبية فى المجلس المنحل . وبالتالى يضطر رئيس الدولة إلى اختيار وزارة من نفس حزب الوزارة التى سبق إقالتها . وفى هذا ما يسبب لرئيس الدولة حرجاً شديداً كما قد يثير عليه أفراد شعبه .

٢ — حل المجلس النيابى : يستطيع رئيس الدولة أن يقوم بحل البرلمان واتخاذ اجراءات لانتخاب مجلس نيابى . وحق رئيس الدولة فى حل المجلس النيابى يقابل المسئولية الوزارية وحق البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة . ولو نزعنا من رئيس الدولة حق حل البرلمان فإن الوزاره تصبح فى موقف الضعف بالنسبة للبرلمان الذى يستطيع سحب الثقة منها دون أن تستطيع هى فعل شىء مقابل ، ومن ثم تصبح سلطة البرلمان أقوى من سلطة الوزارة ويختل التوازن بينهما ويتحول النظام البرلمانى إلى نظام حكومة الجمعية التى تكون فيه الغلبة للمجلس النيابى ، حيث يصبح فى مركز القوة والسيطرة على الوزارة التى لا تملك خضوعا تاماً للبرلمان .

ويستعمل رئيس الدولة حق حل البرلمان فى حالة ما إذا اختلفت الوزارة مع البرلمان . ويكون على الوزارة إما الخضوع لإرادة البرلمان ومشيئته وإما

الاستقالة . فنى هذه الحالة لرئيس الدولة أن يقوم باستعمال حقه المخول له فى حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة . فإذا جاءت نتيجة الإنتخابات الجديدة بأغلبية برلمانية من نفس حزب الأغلبية السابقة ، كان على الوزارة أن تستقيل ، لأن التعاون بينها وبين البرلمان الجديد سيكون مفقوداً . وأما إذا جاءت الإنتخابات الجديدة ببرلمان يؤيد سياسة الوزارة فإن هذا يعمل على سداد رأى رئيس الدولة فى قراره بالحل وتبقى الوزارة لحيازتها لثقة البرلمان الجديد .

ورئيس الدولة الحصيف هو الذى لايلجأ إلى قرار المجلس النيابى حتى لايثير عليه حفيظة أفراد شعبه ، لأنه غالبا ما أثبت الواقع السياسى بأن البرلمان يكون دائما على حق فى مواجهته للوزارة ، ولذا فإن قرار الحل لا ينهى المشكلة وفقا لمـا ترغب فيه الوزارة ، ذلك أن الانتخـابات الجديدة غالبا ما تأتى بنفس الأغلبية الحزبية التى كانت تشكل المجلس الذى سبق حله ، وهذا ما حدث على سبيل المثال فى فرنسا عام ١٨٧٧ فقد أقال الرئيس الفرنسى مكماهون وزارة جول سيمون التى كانت تملك الأغلبية فى مجلس النواب وقام بتعيين وزارة من الأقلية برئاسة بروجلى فورتو.

وقام الرئيس مـكماهون بحل مجلس النواب بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ ، طبقا للدستور الفرنسى وقتئـذ . وقامت الوزارة الجديدة بإجراء الانتخـابات التى كانت نتيجتها انتصار الأغلبية القديمة . ولهذا فقد اضطرت وزارة بروجلى للاستقالة وأسندت الوزارة إلى رشبويه زعيم الأغلبية . وقد كانت نتيجة هذا العمل الذى قام به الرئيس الفرنسى وحله مجلس النواب الفرنسى ، وعدم نجـاحه فى تغيير أغلبية المجلس أن وقـع فى حـرج شديد وساء موقفه ، وانتهى به

الامر إلى الاستقالة بعد فترة وجيزة . ولم يحاول أحد من الرؤساء الفرنسيين بعد ذلك استعمال حق الحل خوفا من تكرار ما حدث .

المبحث الثالث

البرلمان المنتخب

من الملاحظ أن اشتراط برلمان منتخب لا يقتصر فقط على النظام البرلمانى فقط ، بل لا بد من توافره أيضا فى النظام الرئاسى ونظام حكومة الجمعية . ولكن الاختلاف بين برلمانات هذه الانظمة الثلاثة يتمثل فى مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، أى فى مدى تمتع كل من هذه البرلمانات بالاستقلال عن السلطة التنفيذية . وكما سبق القول فإن الحكومة البرلمانية تعتبر وسطا بين الحكومة الرئاسية وحكومة الجمعية . ذلك أن الحكومة الرئاسية تأخذ بالفصل التام بين السلطات فلا يوجد تعاون أو توازن بين السلطة التنفيذية التى يكون على رأسها رئيس الدولة ، وبين السلطة التشريعية التى يمثلها البرلمان . فى حين نجد أن الحكومة البرلمانية فى اعتناقها لمبدأ الفصل بين السلطات تأخذ بفكرة التعاون بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتعمل على ايجاد نوع من التعاون بينهما .

وعلى هذا لا يعتبر المجلس النيابى فى النظام البرلمانى فى مركز أسمى من مركز السلطة التنفيذية . كما لا يكون أيضا فى مركز أدنى منها بل يعتبر مساو ومتوازن معها . وما يملكه البرلمان من سلطات بناء على مبدأ الفصل بين السلطات انما يقوم بممارستها بالتعاون بينه وبين

السلطة التنفيذية . وقد سبق دراسة هذا الموضوع .(١)

ويختلف تشكيل البرلمان باختلاف ما تأخذ به الدولة من تصور الشكل الذى يلائمها . فقد يتكون البرلمان من مجلسين كما قد يكون مجلساً واحداً فقط . فإذا كان مكوناً من مجلسين ، يشترط أن يكون أحد المجلسين منتخباً عن طريق الشعب وفى هذه الحالة تكون الوزارة مسئولة أمام هذا المجلس المنتخب .

المطلب الاول

وظائف البرلمان

يقوم البرلمان بوظيفة السلطة التشريعية فى الدولة ، ومهمته الأساسية تولى السلطة التشريع للقوانين ، ومع ذلك توجد مهام أخرى يقوم بها البرلمان وهى : وظيفته فى النواحى المالية، ووظيفته فيما يتعلق بالرقابة على أعمال السلطةالتنفيذية وهذه وظيفة البرلمان السياسية .

١ — الوظيفة التشريعية : بالرغم من ان هذه الوظيفة لاحقة تاريخياً على الوظيفة الحالية للبرلمانات إلا أنها أخذت مركز الصدارة ، لدرجة أنها أصبحت تطلق على البرلمان ، فلا يذكر اسم السلطة التشريعية إلا وينصرف الذهن فوراً إلى البرلمان .

والوظيفة التشريعية هى سلطة البرلمان فى سن القوانين المطلوب العمل بها فى الدولة . فهو الذى يقترح مشروعات القوانين وهو الذى يقرها ، ويلاحظ أن السلطة التنفيذية يكون لها الحق أيضاً فى اقتراح القوانين والتقدم

(١) أنظر مبدأ الفصل بين السلطات : الفصل الرابع من الباب الثالث

بمشروعاتها للبرلمان ، ولكن الأخير هو الذى يملك وحده حق التصويت عليها وإقرارها . ثم تتولى بعد ذلك السلطة التنفيذية عملية الإصدار والنشر للتشريعات التى تمت الموافقة عليها من البرلمان .

٢ - الوظيفة الرقابية : يعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية تراقب وتحاسب السلطة التنفيذية عن تصرفاتها وقراراتها التى تصدر عنها والبرلمان عن طريق رقابة السلطة التنفيذية يتمكن من متابعة ومراجعة أعمالها ويتأكد من أن جميع ماتقوم به هذه السلطة من تصرفات وأعمال فى حدود القانون ، وتتفق مع المبادىء الدستورية وتحقق المصلحة العامة. وللبرلمان حق مراجعة السلطة التنفيذية وإعادتها إلى طريق الصواب أن حادت عنه وخرجت عن نطاق الشرعية .

ورقابة البرلمان قد تكون سابقة ، وذلك مثل الحالات التى يشترط فيه موافقته قبل البدء فى التنفيذ ، كما قد تكون الرقابة لاحقة مثل الحالات التى يشترط فيها موافقة البرلمان بعد إتمام التنفيذ لكى يعتبر العمل أو القرار مشروعا ، وذلك كما هو الحال فى إقرار الحساب الختامى للموازنة العامة، وعن طريق الرقابة يستطيع البرلمان أن يتلمس مواطن الخلل والضعف فى الجهاز الحكومى ، فيقوم بإسداء النصح وتوجيه الارشادات التى يراها مناسبة إلى الوزير المختص ، كما يقوم بإبلاغ رغبات المواطنين ومتطلباتهم إلى الأجهزة التنفيذية المختلفة ليقوم كل جهاز فيما يختص بتلبية هذه الرغبات والعمل على تحقيق المتطلبات .

ويمتلك البرلمان عدة وسائل يستطيع عن طريقها مباشرة وظيفته الرقابية وهذه الوسائل هى :

١ - السؤال : يقصد بالسؤال إستيضاح مسألة من المسائل أو أمر من

الأمور المتعلقة بشئون الدولة ، ويكون لكل نائب فى البرلمان الحق فى توجيه السؤال الخاص بالمسألة التى يريد الاستفسار عنها إلى الوزير المختص . وموضوع السؤال يكون محدوداً فى مناقشته . بمعنى أن تنحصر المناقشة بين كل من النائب موجه السؤال والوزير المختص الموجه إليه السؤال ، ولا يصبح لطرف ثالث أن يتدخل فى المناقشة الخاصة بموضوع هذا السؤال .

ولا يخرج السؤال من حيث الأثر عن كونه إستفهاماً يرغب العضو السائل فى ايضاح المسألة التى تكون غامضة لديه . ولا يترتب على السؤال موضوع طرح الثقة بالوزارة . وينتهى الأمر بالسؤال إذا ما اقتنع السائل برد الوزير المختص الذى يتضمن معلومات وحقائق توضح اللبس والغموض لدى السائل . ولا يجوز للسائل التعقيب على الرد ، بل ينتهى الموضوع عند حد إجابة الوزير المختص على سؤال العضو . هذا ويمكن للعضو السائل أن يتنازل عن سؤاله فى أى وقت يشاء .

٢ ـــ الاستجواب : يعتبر الاستجواب أخر أثراً من السؤال . ففى حين لا يخرج السؤال عن كونه علاقة بين طرفين اثنين فقط هما العضو السائل والوزير المختص الموجه اليه السؤال دون أن يكون لأى طرف ثالث الحق فى التدخل بينهما نجد أن الاستجواب يؤدى إلى مناقشات عامة يجوز أن يشترك فيها أى عضو فى المجلس . وتنتهى هذه المناقشات باتخاذ المجلس قراراً فى موضوع الاستجواب . وقد يكون القرار مؤيداً للحكومة ، كما قد يكون ضدها . وهنا تكون خطورة الإستجواب إذ قد يثير المجلس فى هذه الحالة مسألة سحب الثقة من الحكومة وإجبارها على الاستقالة .

والمراد بالاستجواب هو محاسبة الوزارة ككل أو محاسبة وزير بعينه عن

أمر من أمور وزارته وهنا يتضمن الاستجواب فقط سياسة الوزارة أو الوزير المستجوب .

ولما كان الاستجواب بخلاف السؤال قد يؤدى إلى طرح الثقة بالوزارة لذا وجب أن يتوافر له كثير من الضمانات .

ويمر ببعض الاجراءات التى تضمن له عدم الانحراف عن الهدف المحدد لتحقيق رقابة سليمة . ولهذا كان الوزير الموجه إليه الإستجواب فرصة يستعد فيها للمناقشة والرد ، وتتضمن نصوص الوزير عادة على ألا تجرى المناقشة فى الاستجواب إلا بعد مدة معينة من يوم تقديمه ، كما يمكن تقصير المدة المنصوص عليها بشرط أن تكون هناك حالة استعجال ، وبعد موافقة الوزير الموجه إليه الاستجواب .

وفى حين أن العضو الذى يقدم سؤالا يكون له الحق فى التنازل إذا شاء ، يكون الوضع فى الاستجواب غير ذلك ، فبمجرد تقديم الاستجواب يكون لاى عضو من أعضاء البرلمان حق الحلول محل مقدم الاستجواب إذا تنازل الاخير عنه ، ذلك أن العلاقة بين مقدم الاستجواب والموجه ضده الاستجواب لا تعتبر علاقة شخصية كما هو الحال فى السؤال . فالاستجواب لا يعتبر حق شخصى مثل السؤال وإنما تترتب على الاستجواب إثارة مناقشة عامة يشترك فيها أعضاء البرلمان والوزراء .

ولعضو البرلمان موجه الاستجواب ، كما لغيره من الأعضاء إذا لم يكونوا قد إقتنعوا بإجابة الوزير وبالبيانات والمستندات التى تقدم إليهم أن يطرحوا الثقة بالوزارة .

٣ — التحقيق البرلماني : للبرلمان الحق فى أن يعهد إلى لجنة مكونة من عدد من أعضائه بالتحقيق فى موضوع معين يتعلق بأحد المرافق العامة أو بوزارة من الوزارات .

وتقوم لجنة التحقيق البرلمانى بجميع المعلومات المطلوبة للموضوع الجارى التحقيق فى وقائعه . وذلك حتى يتمكن البرلمان من إتخاذ القرار الذى يراه مناسباً فى شأنه . وتخويل البرلمان سلطة التحقيق مسألة هامة وضرورية . إذ عن طريق لجان التحقيق التى يقوم بتكوينها من بين أعضائه يستطيع أن يتعرف على أوجه النقص القصور الموجودة فى الجهاز التنفيذى ، كما يمكنه معرفة عيوب الانفاق المالى وحسن أو سوء إدارة الأموال العامة ، وأيضاً مدى نجاح سير العمل وتحقيقه للأهداف المرجوة سياسياً . ويقوم البرلمان باتخاذ القرارات المناسبة بناء على نتيجة ما تقدمه هذه اللجان من معلومات وما تقترحه من حلول. ولا يقتصر حق البرلمان فى إجراء التحقيق على قطاع معين ، أو نشاط معين من قطاعات أو أنشطة الدولة ، بل تكون له سلطة شاملة وعامة على جميع المرافق العامة والوزارات . ويكون للجنة التحقيق البرلمانية بعض سلطات قضاة التحقيق عند قيامها بتحقيق الوقائع التى تنظر فيها ، مثل إستدعاء الشهود وطلب البيانات والاطلاع على الملفات والمستندات ، كما يكون لها إذا خولها القانون أن تقوم بتحليف اليمين وأن توقع عقوبة على من يتخلف عن المثول أمامها لإبداء الشهادة المطلوبة منه .

ولقد قامت لجان التحقيق البرلمانية فى مصر فى الفترة الأخيرة بدور هام فى كشف أوجه الانحراف الشديد، ومعالجة الفساد الذى كان منتشراً فى بعض المرافق العامة التى تقوم على شئون آلاف من المواطنين ، وذلك عندما انتشرت رائحة

العفن الضاربة فى جهازى هيئة الأوقاف والاتحاد التعاونى . فبالرغم من أن هيئة الأوقاف الخيرية تتبع تنظيمياً وزارة الأوقاف ، إلا أن وزير الأوقاف لم يتمكن من إيقاف رئيس الهيئة عند حدوده القانونية ، ولم يستطع أن يمارس عليه رقابته الرئاسية و لذا لجأ إلى مجلس الشعب يثير فيه هذا الوضع الشاذ ، ولقد قام مجلس الشعب فى آخر دورات إنعقاده سنة ١٩٧٦ بتكوين لجنة من بين أعضائه وأسندت رئاستها إلى وكيل المجلس . وقامت هذه اللجنة بالتحقيق المطلوب والذى كانت نتيجته إحالة رئيس هيئة الأوقاف وآخرين إلى النيابة العامة التى قدمتهم بالتالى إلى محكمة الجنايات .

كذلك الحال بالنسبة للاتحاد التعاونى العام فقد أثار بعض أعضاء مجلس الشعب موضوع الانحرافات التى ارتكبها رئيس الاتحاد وبعض المسئولون فيه وقام المجلس بتكوين لجنة من بين أعضائه وقامت هذه اللجنة باجراء التحقيقات والاستماع إلى الحقائق من المسئولين عن الاتحاد التعاونى . وانتهى التحقيق بتوجيه من اللجنة ترتب عليها حل الاتحاد التعاونى وتحويل رئيسه ووكيله إلى النيابة العامة ، وقد قامت النيابة العامة بدورها بتقديمهم إلى محكمة الجنايات .

من هذا يتضح من التحقيق البرلمانى كأداة من أدوات الرقابة تكون لها فاعلية وتأثيراً كبيرين ، يستطيع بواسطتها أعضاء البرلمان من التحقيق عن مدى مطابقة أعمال السلطة التنفيذية لمبدأ الشرعية ، كما يمكنه عن طريقها تلافى أوجه النقص والقصور فى الأداة الحكومية وإصلاح الخلل الذى قد يصيب الاجهزة التنفيذية ويعوقها عن تأدية خدماتها بالمستوى المطلوب منها .

٣ — الوظيفة المالية للبرلمان : تعتبر هذه الوظيفة أول عمل قامت به البرلمانات من الناحية التاريخية . فقد تكونت برلمانات بهدف الموافقة على إقرار

الضرائب التى يطلبها الحكام . وبذلك تكون الوظيفة المالية سابقة على الوظيفة التشريعية . وازدياد نفوذ البرلمانات زادت سلطاتها المالية وأصبح لها سلطة الرقابة على كل ما يتعلق بمالية الدولة . مثال ذلك حق البرلمان فى مناقشة وإقرار الميزانية العامة للدولة ومن خلال فحص هذه الميزانية يتطرق البرلمان لمناقشة سياسة الحكومة فى النواحى السياسية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية كما يستطيع أعضاء المجلس الادلاء بآرائهم فى هذه المجالات .

وتمتد سلطة البرلمان المالية إلى الموافقة على الاعتمادات الاضافية بحيث لا تستطيع الحكومة انفاق أى اعتماد ما لم يوافق عليه البرلمان فلا يكون لها أن تبدل أو تغير فى الاعتمادات المالية للبنود بعد أن تمت الموافقة عليها من قبل البرلمان .

وفى الحقيقة نجد أن البرلمان يستطيع أن يؤثر تأثيراً فعالا فى رسم سياسة الحكومة عن طريق استعمال سلطاته المالية ، فقد تقدم الوزارة بمشروع الميزانية العامة للسنة الجديدة ويرى البرلمان أن هناك مبالغة ظاهرة فى مقدار الاعتمادات المقترحة لاحد البنود فيطالب بتخفيضها ، كما قد يتطلب تخفيض مبلغ أكبر لقطاع من القطاعات الواردة فى الميزانية كقطاع الخدمات مثلا وهكذا .

المطلب الثانى

المسئولية السياسية

٤ — المسئولية السياسية : هى حق البرلمان فى استخدام سلطته فى طرح الثقة بوزير معين نتيجة فشله فى سياسة الوزارة ، أو طرح الثقة عن الوزارة جميعها لعدم تعاونها معه . وتعتبر المسئولية السياسية عنصراً هاماً فى النظام

البرلمانى ، ولايتصور وجود هذا النظام دون وجود المسئولية السياسية ضمن أركانه . وإذا ما استعمل البرلمان حقه وسحب الثقة من وزير وجب على هذا الوزير الاستقالة وأما إذا سحب الثقة من الوزارة كلها وجب إستقالة جميع أعضائها وتشكيل وزارة أخرى أو حل البرلمان واجراء إنتخابات جديدة ، كما رأينا عند دراسة سلطة حل المجلس النيابى الذى يملكه رئيس الدولة(١) .

وهناك نوعان من المسئولية السياسية : النوع الأول وهو المسئولية الوزارية وهذا النوع من المسئولية سبق الثانى وهو المسئولية التضامنية فى الظهور . وتتعلق المسئولية الفردية بكل وزير على حدة وبمقتضاها يكون كل وزير مسئول بمفرده عن الأعمال والتصرفات التى يجريها فى وزارته . فكل ما تقوم به من شئون داخلة فى إختصاصه تنسب آثارها إليه ، ويسأل عنها بمفرده ، ولهذا فانه يجب عليه أن يتنحى عن كرسى الوزارة ويقدم إستقالته إذا ما قام البرلمان بسحب الثقة ، دون أن يترتب على قرار سحب الثقة أى آثار أخرى بالنسبة لبقية زملائه الآخرين الأعضاء فى الوزارة .

والنوع الثانى من المسئولية هو المسئولية التضامنية . وتقوم هذه المسئولية على أساس الوحدة السياسية التى تكون الوزارة فلا ينظر من خلال هذه المسئولية إلى الوزارة على أنها مكونة من وزراء ، أفراد ، بل ينظر إليها على أساس أنها — أى الوزارة — وحدة واحدة يكون أعضاؤها متضامنين وملتزمين باتباع سياسة واحدة . وبعبارة أخرى يكون الوزراء مجتمعين باعتبارهم هيئة لها كيان دستورى مستقل وإرادة جماعية مسئولين أمام البرلمان فى كل ما يقومون به من أعمال تتعلق بشئون الحكم ، وهذه هى المسئولية التضامنية بمعنى أن كل الوزراء يكونون مسئولين معاً ولا يكون وزير بعينه أو وزراء

(١) أنظر ما سبق ص٣٦٤.

بعينهم مسئولين فقط دون الوزراء الآخرين ويترتب على المسئولية التضامنية هذه أن جميع أعضاء الوزارة يجب عليهم الاستقالة إذا ما تحركت المسئولية وطرحت عنهم الثقة بواسطة البرلمان .

بالرغم من أن المسئولية التضامنية ظهرت لاحقة للمسئولية الفردية إلا أن الأولى أخذت مكان مصدارة والأهمية فى العمل السياسى .

ويترتب على مبدأ المسئولية السياسية التضامنية عدة آثار يجب على أعضاء الوزارة مراعاتها حتى يسود الانسجـــام بينهم ، وتتمكن الوزارة من تحقيق برنامجها . وأهم هذه الآثار هى :

أولا : يجب على كل وزير عضو فى الوزارة ألا يعـــارض قرار مجلس الوزراء ، كما أن عليه أن يصوت تأييداً لهذا القرار ، وذلك حتى لا يبدو مجلس الوزراء فى صورة مهزوزة لا تستطيع مجابهة الواقع نتيجة تضارب إتجاهات أعضائه وظهورهم بمظهر المتناقضين مع بعضهم البعض .

وثانياً . يجب على الوزير عضو الوزارة أن يمتنع عن فعل ما قد يؤدى الى احراج الوزارة . والقول بأن الوزير له الحق فى البت فى أمور وزارته واصدار القرارات الخاصة بادارة شئونها دون أن يرجع فى ذلك إلى مجلس الوزراء ، الا أن سلطته هذه لا تمنع من الواجب الملقى على عاتقه ، وهو ضرورة امتناعه عن معارضة قرارات المجلس حتى لا تبطل تصرفاته ، كما أنه يجب أن يمتنع عن أن يدلى بتصريحات أو أحاديث تؤدى الى احراج بقية الوزراء الآخرين فى وزارته ، ولا يصح له أن يقوم باتباع سياسة جديدة أو بوضع خطة مغايرة للخطة الموضوعة بواسطة مجلس الوزراء دون أن يرجع فى ذلك

الى المجلس ومن غير أن يستشيره ويطلب موافقته على السياسة الجديده أو الخطة المغايرة .

وثالثاً : يقع على عاتق كل وزير عضو فى الوزارة أن يدافع عن سياسة الوزارة وبرنامجها باعتبارها هيئة واحدة ، وأما اذا كان الوزير لا يرضى عن هذه السياسة أو البرنامج وجب عليه فى هذه الحـــالة الاستقالة ، والا تحمل المسئولية التى يتحملها غيره من الوزراء عن أعمال الوزارة : ومن ثم فانه يتعين عليه فى هذه الحالة أن يقوم بالدفاع عنها ويمتنع عليه توجيه أى نقد اليها لأنه يعتبر شريكا فى كل ما اتخذته من تصرفات وما أصدرته من قرارات . ولا يستطيع الادعاء بأنه كان مضطراً للموافقة على سياسة الحكومة .

الفصل الثانى

حكومات ذات نظام رئاسى(1)

Presidential Government Les Gonvernments Presidentiels

ألمحنا فى دراستنا بأن حكومة الجمعية تختلف عن الحكومة البرلمانية فى أن الأولى يسيطر المجلس النيابى فيها على مقاليد الحكم ، وذلك عن طريق استئثارها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا يكون هناك فصل بينهما ، فى حين أن الحكومة البرلمانية تقوم على أساس مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين وايجاد نوع من التعاون والتوازن بينهما .

وفى دراستنا الآن للحكومة الرئاسية نجد أنها تقوم على خلاف كل من حكومة الجمعية والحكومة البرلمانية وذلك فى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .

---

(1) Pierre Pactet, op. cit. P. 50.

Jeanneau, Dreit Constitutionnel et institutions Politiques Dalloz Patis 1975 P. 84-86.

دكتور كامل ليله : المرجع السابق ص ٥٦٧ - ٥٨٧ .

دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٣٤٠ - ٣٤٣ .

دكتور محسن خليل وآخرين : المرجع السابق ص ٢٣٤ - ٢٣٩ .

دكتور محمود حافظ : المرجع السابق ص ١٨٦ - ٢٠٠ .

دكتور ابراهيم درويش المرجع السابق ص ٣٥٩ - ٣٦٣

دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٤١٢ - ٤١٥ .

دكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ص ٢٧٤ - ٢٧٥ .

ذلك أن الحكومة الرئاسية تعتنق مبدأ الفصل التام بين السلطات بحيث يكون لكل سلطة من السلطات الدولة الثلاث اختصاصات معينة لا تتداخل فى بعضها البعض ، كما تعتدى أى من هذه السلطات على إختصاصات الاخرى .

ولما كانت الأشكال الثلاثة للحكومات سواء كانت حكومة الجمعية أو الحكومة البرلمانية أو الحكومة الرئاسية تتفق جميعها فى إستقلال السلطة القضائية فى حين يكون موضع الاختلاف بينها إنما ينحصر فقط فى مدى الفصل أو الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لذلك فانه يتعين علينا دراسة إختصاصات كل من هاتين السلطتين لكى نستطيع معرفة شكل الحكومة موضوع البحث .

ولكى يمكننا معرفة الحكومة الرئاسية يجب أن ننظر اليها من زاويتين : الاولى إنتخاب رئيس الدولة فيها وسلطاته المخولة اليه ، والثانية سلطات البرلمان .

المبحث الأول

رئيس الدولة

المطلب الاول

انتخاب رئيس الدولة

من خصائص الحكومة الرئاسية أن يكون رئيس الدولة منتخباً من الشعب وذلك حتى يكون له استقلاله ، ولكى لا يقع تحت تأثير ونفوذ سلطة أخرى تقوم باختياره .

واختيار رئيس الجمهورية عن طريق الشعب يمكنه من ممارسة اختصاصاته

فى حرية كاملة . وذلك بعكس الحال فيما لو إفترضنا قيام البرلمان بانتخابه .

فنى حالة قيام البرلمان بانتخابه نجد أن رئيس الدولة تكون لديه عقيدة الولاء للبرلمان ويشعر بأنه مدين للمجلس النيابى فى وصوله للحكم ، ومن ثم يكون أكثر استعداداً للخضوع لهذا المجلس ، ولا يتحقق الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وتفقد الحكومة الشكل الرئاسى لأنها تصبح قريبة الشبه بحكومة الجمعية أو بالحكومة البرلمانية .

المطلب الثانى

رئيس الدولة هو رئيس الحكومة

تتميز الحكومة الرئاسية أيضاً بأن رئيس الدولة ، فيها تتحد فى شخصه صفتى رئيس الدولة ورئيس الحكومة . وذلك بعكس الحال فى الحكومة البرلمانية وحكومة الجمعية . فنى الحكومة البرلمانية كما سبق أن رأينا تكون شخصية رئيس الدولة مستقلة عن شخصية رئيس الحكومة أى رئيس مجلس الوزراء . بمعنى أن يكون هناك رئيس دولة يقوم على رأس الدولة ولا يسأل سياسياً أمام البرلمان . فى حين يوجد شخص آخر يقوم بتشكيل وزارة تتولى شئون الحكم وتكون مسئولة سياسياً أمام البرلمان . وفى حكومة الجمعية نجد أن المجلس النيابى يجمع فى قبضة يده السلطتين التشريعية والتنفيذية ولذلك لاتثار قضية اختصاصات السلطة التنفيذية وبالتالى لاتثار مسألة الاختصاصات فيما يتعلق برئيس الدولة أو الوزراء .

ونتيجة اتحاد صفتى رئيس الدولة ورئيس الحكومة فى شخص واحد على رأس الحكومة الرئاسية ، يصبح الأشخاص المعاونون لرئيس الدولة فى إدارة شئون الحكم مجرد سكرتيرين ، ولا يطلق عليهم غالباً مصطلح وزراء ، كما هو

الوضع بالنسبة للحكومة البرلمانية . ويكون هؤلاء السكرتيرين مسئولين أمام رئيس الدولة مباشرة ولا يسألون أمام البرلمان .

ويكون لرئيس الدولة الحق فى الأخذ بمشورتهم أو رفضها ، كما يكون له أيضا حق التقرير بمعنى أن يملك اتخـاذ القرار الذى يراه مناسباً فى المسألة المعروضة حتى ولو أجمع سكرتيروه على رأى آخر مخالف . كذلك يكون لرئيس الدولة الحرية الكاملة فى عزل سكرتيريه دون معقب وفقاً لما يراه مناسباً له .

المطلب الثالث

سلطـات رئيس الدولة

يجمع رئيس الدولة فى يده فى الحكومة الرئاسية كل اختصـاصات السلطة التنفيذية ، وهو يمارس فعلا هذه الاختصاصات ، وذلك بعكس الحـال فى الحكومة البرلمانية .

فهو الذى يقوم بوضع السياسة العامة للحكومة ولا يشترك سكرتيروه فى ممارسة السلطة التنفيذية وانما له أن يأخذ بمشورتهم . كذلك يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإدارى الأعلى ويصدر بهذه الصفة اللوائح التنفيذية ويعين كبار الموظفين .

المبحث الثانى

السلطة التشريعية

يختص البرلمان بممارسة السلطة التشريعية فيكون له وحـــده حق اقتراح القوانين . وطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذى يأخذ به النظام الرئاسى بصورة تكاد تصل إلى الفصل التام بينها لا يكون لرئيس الدولة الحق فى تقديم مقترحات بمشروعات القوانين . وكل مايكون له من حق هو مجرد توجيه رسالة الى البرلمان يلفت فيها نظره الى بذل العناية لموضوع معين .

كذلك لايجوز أن يكون معاونو رئيس الدولة وسكرتيروه أعضاء فى البرلمان وليس لهم حق حضور جلسات انعقاده . واذا أرادوا حضور احدى هذه الجلسات فتكون مقاعدهم بين مقاعد الزوار .

ويرى بعض فقهاء القانون الدستورى أنه يوجد قيد يرد استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات فى الحكومة الرئاسية ، وهذا القيـــد يتمثل فى منح رئيس الدولة حق الاعتراض vito على القوانين التى تمت الموافقة عليهـــا من البرلمان وذلك فى خلال مدة معينة من تاريخ الموافقة عليها .

وفى رأينا أن منح رئيس الدولة حق الاعتراض لا يعتبر قيداً على سلطات البرلمان ، وبالتالى لا يعد استثناءاً أو خروج على مبدأ الفصل فى حد ذاته ، لان حق الاعتراض هذا لايتضمن حق اعتراض مطلق وانما هوحق اعتراض توفيقى بمعنى أنه يجب اعادة القانون المعترض عليه الى البرلمان مرة أخرى لاعادة النظر فيه فاذا تمت الموافقة عليه مرة أخرى بأغلبية الثلثين فان هذا القانون يصبح نافذاً ويصير العمل به بالرغم من سبق الاعتراض عليه من جانب رئيس الدولة

وكذلك لا يملك رئيس الدولة حق حل مجلس البرلمان ولا حق دعوته الى الانعقاد العادى أو فض دورة انعقاده .

هذه هى الملامح الاساسية التى تتميز بها الحكومة الرئاسية . ولقد كانت الولايات المتحدة الامريكية أول دولة تأخذ بهذا الشكل من أشكال الحكومات وذلك طبقاً لما جاء بأحكام دستورها الذى قام بوضعه المؤتمر المنعقد فى ١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧ . وتعتبر حكومة الولايات المتحدة الأمريكية الى وقتنا هذا المثال الصحيح لشكل الحكومة الرئاسية ولهذا نرى أن نقوم بدراستها تفصيلا من واقع نصوص دستورها .

الفصل الثالث

نظام حكومة الجمعية[1]

Le Regime D'assemblée

تختلف حكومة الجمعية عن كل من الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية فى أن الاولى تسيطر الجمعية النيابية فيها على جميع مقاليد الحكم ، بمعنى أنها تستأثر بالسلطه كلها فى قبضة يدها . فهى تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فلايكون هناك فصل بينهما مع التعاون والتوازن كما هو الحال فى الحكومة الرئاسية بل تقوم حكومة الجمعية على أساس أن السلطتين التنفيذية والتشريعية ليستا على قدم المساواة فيما بينهما بل أن الجمعية النيابية وهى تمثل الشعب عن طريق النواب المنتخبين تكون فى مركز أسمى وأعلى من السلطة التنفيذية . وسواء من الناحية القانونية أو الناحية الواقعية لا تتساوى الجمعية النيابية مع السلطة التنفيذية بل تحتل الأول مركز الصدارة بين مؤسسات الدولة فهى تقوم

---

(١) أنظر دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٣٤٣— ٣٤٥ .
دكتور محسن خليل وآخرين : المرجع السابق ص ٢٦٢— ٢٦٣ .
دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٤٠٧— ٤٠٩ .
دكتور محمود حافظ : المرجع ص ١٨٧— ١٨٠ .
دكتور محمد كامل ليلة : المرجع السابق ص ٦٦٩— ٦٧١ .
دكتور ابراهيم درويش : المرجع السابق ص ٣٢٤— ٣٢٥ .
دكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ص ٢٧٤— ٢٧٥ .

بمباشرة جميع السلطات . ولكن من الناحية العملية لا تستطيع الجمعية النيابية أن تقوم بوظيفة السلطة التنفيذية بنفسها ، ولذلك فانها تنيب عنها عدداً من أعضائها يقومون بمهام السلطة التنفيذية ، وتقوم الجمعية النيابية بتحديد إختصاصات هؤلاء الأعضاء الذين يطلق عليهم عادة لقب الوزراء أوأعضاء المجلس التنفيذى ويكونون تابعين للجمعية النيابية وخاضعين لتوجيهاتها وارشاداتها فى كل مايقومون به من أعمال . وبحيث يكون من حقها أيضاً تعديل القرارات التى يتخذونها أو الغائها . ومعنى هذا فان حكومة الجمعية تأخذ بنظام اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وانبثاق السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية .

وكما تملك الجمعية النيابية حق تعيين أعضاء المجلس التنفيذى فإنه يكون من حقها أيضاً أن تعزلهم . والنتيجة المنطقية التى تترتب على هيمنة الجمعية النيابية على السلطتين التشريعية والتنفيذية هى أن يصبح رئيس الدولة مجرداً من السلطة الفعلية ولا يكون له إلا سلطة شرفية فقط .

ونظام حكومة الجمعية لم تأخذ به كثير من الدول بل كان تطبيقه محدوداً وكان بمناسبة رغبة الشعوب فى التخلص من استبداد واستغلال السلطة التنفيذية وإساءتها لبقية السلطات فى الدولة . ولذا لجأت هذه الشعوب إلى نظام الجمعية لكى توقف السلطة عند حدودها ، وتمنع طغيانها عن طريق تحويلها إلى مجرد هيئه تابعة تخضع للأوامر والتوجيهات الصادرة لها من الجمعية النيابية .

ومن الملاحظ أن نظام حكومة الجمعية يطلق عليه أيضاً النظام المجلسى لم يظهر فى عالم الواقع إلا فى مرات قليلة وعلى فترات متباعدة ولمدة قصيرة . وقد أخذت فرنسا بنظام حكومة الجمعية عدة مرات وذلك لظروف استثنائية ،

وعقب الثورات ، فأخذت بهذا النظام عام ١٧٩٢ ولكن لم يدم حـــكم الجمعية الوطنية إلا سنوات قليلة ثم عدل عن هذا النظـام . ثم بعـد سقوط الامبراطور نابليون الثالث عادت فرنسا وأخذت عام ١٨٧١ بنظام حكومة الجمعيـة ، حيث خولت الجمعية الوطنية إختصاصـــات السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وأنابت الجمعية الوطنيـة المسيو تيير ليقوم باختصاصات السلطـة التنفيذية عـلى أن يكون خاضعاً لها بحيث تستطيع عزله فى أى وقت . وهذا ما حدث بالفعل فقد قامت بعزله عام ١٨٧٣ وعينت بدلا منه المارشال مكماهون .

وكذلك أخذت تركيا فى العشرينات فى هذا القرن بنظام حكومة الجمعيـــة ، وتطبيقا لنصوص دستورها الصادر عام ١٩٢٤ نجد أن المجلس النيـــابى التركى يتكون من مجلس واحد يجمع بين يديه السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وكان يتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق هذا المجلس النيابى ، كما تكون الوزارة خاضعة له لدرجة أنه أصبح من سلطته عزلها فى أى وقت يشـاء دون أن تملك الوزارة حق حل المجلس النيابى ، كما هو الحال فى نظام الحكومة البرلمانية .

ومن أمثلة حكومة الجمعية النظام السويسرى ، بل إنه فى نظرنا يعتـبر أهمهـا جميعاً لانه ما زال يطبق أحكامه إلى اليوم.

الباب الرابع

تطبيقات لأنظمة الحكم فى ظل الديمقراطية الغربية

نعرض فى هذا الباب لدراسة نماذج من الدول التى تأخــذ بنظم الحكم المستوحاة من مبادىء الديمقراطية الغربية ، وندرس أولا حكومة المملكة المتحدة باعتبارها تطبق نظام الحكومة البرلمانية . ثم نعرض لحكومة الولايات المتحـدة الامريكية كمثال للدولة التى تأخذ بنظام الحكومة الرئاسية ، و بعـــد ذلك نقوم بدراسة حكومة الاتحاد السويسرى كنموذج لدولة تطبق نظام حكومة الجمعية .

هذا وقد رأينا أن نفرد فصلا خاصاً لدراســـة حكومة فرنسا وذلك لأنها تطورت من نظام الحكومة البرلمانية إلى نظام يجمع بين صفات الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية وهذا ما سنعرض له بالدراسة والتحليل .

الفصل الأول

حكومة المملكة المتحدة والنظام البرلمانى(1)

United Kingdom—England

من الثابت تاريخياً أن المملكة المتحدة — انجلترا — هى مهد الحكومة البرلمانية ففيها نشأ النظام البرلمانى، وتطور إلى الصورة التى نراها اليوم وعن انجلترا أخذت الدول الأوربية وغيرها من الدول الأخرى فى شكل النظام البرلمانى(2) .

ولما كانت حكومة انجلترا وهى حكومة برلمانية تقوم على أساس مبدأ الفصل مع التعاون بين السلطات، وخاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لذا فانه يتعين علينا دراسة سلطات الحكم فيها — أى فى انجلترا — لمعرفة

---

(1) أنظر Pierre Pactet, op. cit. PP. 51–57.

Hauriou, op. cit., PP. 396–417.

Rodee, op. cit. PP. 187–204.

Michael Stewart : Modern forms of Government.

ترجمة احمد كامل ومراجعة الدكتور سليمان محمد الطماوى، سنة ١٩٦٢ ص ٢٦ ومابعدها.

(2) من الدول التى تأخذ بالنظام البرلمانى ألمانيا الفيدرالية وايطاليا وبلجيكا وهولندا والدول الاسكندنافية .

Macrios an. Ward, Modern Political Systems' Europe Newjersey 1968, pp. 102—130.

مدى الأخذ بمبدأ الفصل بين هذه السلطات والتعاون بينها . وتتكون حكومة المملكة المتحدة لانجلترا من الملك والوزارة ويمثلان السلطة التنفيذية . والبرلمان و يتكون من مجلسين أحدهما مجلس العموم والآخر مجلس اللوردات و يمثلان السلطة التشريعية .

المبحث الاول

السلطة التنفيذية

المطلب الاول

The king الملك

يعتبر الملك رئيس الدولة ولقد كان الملوك فى الماضى يقومون بأدارة شئون الدولة بطريقة مباشرة ويعاونهم فى ذلك بعض الموظفين ، وعدد من المجلس التى يشكلونها بغرض الإستعانة بها فى ذلك الشأن .

وحالياً توجد على رأس الدولة الانجليزية ملكة هى الملكة اليزابيث الثانية التى وليت العرش عن طريق الوراثة من والدها الملك جورج الخامس . ولم تعد سلطات الملكة كبيرة كما كانت فى الماضى فقـــد إنتقلت إلى الوزارة حيث أصبح يتولاها حالياً رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء . وتحقق مبدأ الملك يسود ولا يحكم . وأصبحت ملكة انجلترا فى حقيقة الأمر رمزاً للدولة الانجليزية دون أن تتدخل فعلياً فى شئون الدولة .

المطلب الثانى

المجلس الخـــاص The Private Council

يتكون المجلس الخاص من جميع مستشـارى الملكة . ولقد كان لهـذا المجلس نفوذاً بسلطان كبيرين فى الماضى ، ولكنه حالياً لا يملك سوى بعض الاختصاصات الضئيلة ومعظمها من الناحية الشكلية . مثال ذلك أن تمر بعض قرارات مجلس الوزراء على المجلس الخاص قبل أن تصدر الملكة مرسوماً بها . مثل قرار دعوة البرلمان للاجتماع أو تأجيله أو حل مجلس العموم . ويرجـــع ضعف المجلس الخاص إلى انتـــقال معظم اختصاصاته إلى الوزارة التى أصبحت مسئولة أمام البرلمان .

المطلب الثالث

الوزارة The Cabinet

كان الملك فى انجلترا يعتبر مصدر السلطات ولذا كان يزاول سلطاته بواسطة الموظفين والمجالس المعاونة ، ومن الناحية الشكلية لا يزال الملك فى انجلترا حتى الآن هو مصدر السلطات ، إلا أن الواقع العمـلى يدل على أنه منـذ بداية القرن الثامن عشر ظهر إتجاه نحـــو تحرير الوزارة من سيطرة الملك ، وكانت هذه البداية بتولى أسرة هانوفر الألمانية الحكم فى انجلترا . وسبب ذلك أن ملوك هذه الأسرة كانوا يجهلون اللغة الانجليزية فكان من المنطق ألا يقوموا برئاسة مجلس الوزراء أو إدارة جلســاته ، ومن ثم كان مجلس الوزراء ينعقـد بدون الملك . وباستمرار تكرار إنعقاد المجلس دون الملك تولد عرف دستورى ، وأصبحت هذه قاعدة مستقرة ونشأ منصب رئيس مجلس الوزراء .

وتأخذ انجلترا بنظام المجلس الصغير فلا يشمل مجلس الوزراء جميع الوزراء المشتركين فى الوزارة ، بل يتكون المجلس من بعض الوزراء الذين يختارهم رئيس المجلس ليكونوا أعضاء فيه . ويكون لهؤلاء الوزارة فقط حق حضور جلسات المجلس . ويلاحظ أن جميع الوزراء عادة فى النظام الانجليزى يكونون أعضاء فى البرلمان . ويعتبر رئيس مجلس الوزراء هو المحرك الاساسى فى الوزارة فعليه يقع عبء نجاح أو فشل الوزارة لدرجة أن وجودها فى الحكم يتوقف على وجوده فيه وتسقط كلها بسقوطه . كما أنه هو الذى يقوم باختيار وزرائه الذين يرى أنه يمكن أن يتعاونوا معه ، على أن يراعى فى اختياره الاعتبارات الأخرى التى يجب توافرها فى شخص الوزير المرشح مثل ضرورة كونه من الشخصيات العامة التى يمكن أن تكتسب ثقة البرلمان .

المبحث الثانى

السلطة التشريعية

يتكون البرلمان الانجليزى من مجلسين مجلس العموم ومجلس اللوردات .

المطلب الاول

مجلس العموم House of ommons

يعتبر مجلس العموم صاحب السلطة التشريعية الحقيقى : ذلك لانه أقوى المجلسين وأكثرها تعبيراً عن إرادة الشعب ، وسبب قوة هذا المجلس أن جميع أعضائه منتخبون عن طريق الشعب وليس عن طريق التعيين ، كما هو الحال فى مجلس اللوردات . هذا إلى جانب أن مجلس اللوردات قد بلغ من الضعف لدرجة

أنه لا يستطيع أن يقف فى مواجهة مجلس العموم على قانون لا يستطيع مجلس اللوردات معارضة هذا القانون أو رفضه وبهذا أصبحت إرادة مجلس العموم هى وحدها فى حقيقة الأمر المعبر عن إرادة البرلمان الإنجليزى .

المطلب الثانى

مجلس اللوردات Hou e of Lords

يعتبر هذا المجلس أحد آثار العصور القديمة ويتكون من أعضاء يتوارثون عضوية المجلس بحكم لقب اللوردية التى أنعم الملك به على مورثيهم . هذا بالاضافة إلى عدد آخر من الأعضاء يعينون لمدى حياتهم ، ولكن لا يرث أبناؤهم من بعدهم العضوية ، ومن الأعضاء المعينين مدى الحياة ثلاثة من أعضاء الأسرة المالكة ، وستة وعشرون من كبار رجال الكنيسة يعرفون باسم اللوردات الروحيين . وتسعة من كبار رجال القضاء يطلق عليهم إسم لوردات القانون ووظيفتهم القيام بالاختصاصات القضائية . ذلك أن المجلس ينعقد أحياناً كمحكمة استئناف للأفراد فى بعض القضايا المعينة . هذا وقد كانت عضوية المجلس قاصرة على الرجال فقط ولهذا كان للمجلس طابع محافظ خاص . ولكن فى عام ١٩٥٨ بدأت تدخله النساء(١) ، فبدأ يفقد طابعه المحافظ .

ولقد كان لمجلس اللوردات فى الماضى اختصاصات متشابهة لإختصاصات مجلس العموم وكان يشترط موافقة المجلسين لصدور قانون ، ولكن ظهور النزعة الديمقراطية المتطورة قلل من سلطات مجلس اللوردات ، وزاد من

---

(١) دكتور محسن خليل وآخرين المرجع السابق ص ١٨٢ .

سلطات مجلس العموم . ولم يعد لمجلس اللوردات من إختصاصات إلا الأعتراض التوفيقي لمدة سنة على القوانين التي يوافق عليها مجلس العموم . ومعنى ذلك أن القانون الذي يقره مجلس العموم يصدر بالرغم من معارضة مجلس اللوردات له وذلك بانقضاء مدة سنة إذا كان لا يزال مجلس العموم مصراً على إصداره .

والفائدة الوحيدة حالياً لبقاء مجلس اللوردات هو تقوية مركز المعارضة .

الفصل الثانى

حكومة الولايات المتحدة الأمريكية والنظام الرئاسى(1)

UNITED STATES OF AMERICA

بدراسة مبادىء الدستور الامريكى نجد أنه يأخذ الحكومة الرئاسية . ولقد مرت الولايات المتحدة الامريكية بمرحلة طويلة من الصراع ضد المستعمر الانجليزى قبل أن تتمكن من تحقيق إستقلالها وتكوين الاتحاد الفيدرالى الذى تتكون منه فى الصورة الحالية . ولذلك فإن دستورها كان نتيجة الاجتماع الشهير الذى عقدته الثلاثة عشر ولاية المؤسسة للاتحاد فى ١٧ سبتمبر عام ١٧٨٧ . ولقد سبق صدور هذا الدستور عدة وثائق دستورية هى وثيقة إعلان الحقوق التى أصدرها المؤتمر المنعقد فى مدينة نيويورك بتاريخ ١٩ أكتوبر عام ١٧٦٥ ووثيقة إعلان الاستقلال التى أقرها المؤتمر بتاريخ يوليو عام ١٧٧٦ ووثيقة التعاهد الصادرة فى عام ١٧٧٨ والتى تمت المصادقة عليها من الولايات المكونة للاتحاد بصفة رسمية فى أول مارس سنة ١٧٨١ . ومن الملاحظ أن هذه الوثائق قد تركت بصماتها واضحة على نصوص الدستور الاتحادى الامريكى وما لحقه من تعديلات فيما بعد .

---

(1) Contitutio ofdan The Unit States Peceet, op. cit. P. 50.

Rodec, op. cit., PP. 137–164.

Fred Krinshy, Concepts and issues in American Govermment 1976 pp. 87–88, 141–148.

Jeanneau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques Parie 1975, PP. 84–86.

وبالاضافة إلى ذلك فقد تأثر واضعوا الدستور الأمريكى بمبدأ الفصل بين السلطات الذى ظهر فى أوربا وانتشـــر فى ذلك الوقت . ووصلت فكرته إلى الولايات المتحدة الأمريكية حيث وجدوا فيه الأسلوب الذى يحقق أمانيهم فى حياة سياسية تسودها الحرية . ويتخلصوا بواسطته من السيطرة والتسلط .

ولهذا فقد تضمنت نصوص هذا الدستور مبدأ الفصل بين السلطات بصورة تصل إلى حد الفصل التام بين كل من السلطات الثلاثة بالدولة وذلك بهدف أن تقف كل سلطة فى مواجهة الأخرى قوية بإختصاصاتها ، ودون أن ترجح إحداها على الأخرى . وإذا كان هذا الهدف قد تحقق نظرياً من خلال الواقع العمـلى ، نجد أن السلطة القضائية فى النظام الأمريكى جعلت لنفسها مركزاً أساسياً يعلو كل من مركزى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . وندرس فيما يلى السلطات الثلاث فى النظام الأمريكى وذلك من خلال نصوص الدستور .

المبحث الاول

السلطة التنفيذية

ينص الدستور الاتحادى فى القسم الأول من المادة الثـــانية على أن السلطة التنفيذية تخول لرئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية The president . ويتولى الرئيس هذه السلطة لمدة أربع سنوات ويكون له نائب منتخب لنفس المدة .

المطلب الاول

انتخاب رئيس الجمهورية

يكون اختيار رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة الامريكية عن طريق الانتخاب . ويتبع النظام الامريكى فى عملية إنتخاب رئيسه أسلوباً معيناً تضمنته فقرات القسم الاول من المادة الثانية من الدستور الاتحادى . وطبقاً لما جاء فى هذه المادة تقوم كل ولاية ، وطبقاً للأسلوب الذى يحدده المجلس النيابى فيها بتعيين عدد من الناخبين مساو للعدد الكلى لممثلى الولاية فى مجلس الشيوخ والنواب . وهؤلاء الناخبون يعرفون بالمندوبين ، ويشترط فيهم ألا يكون من بينهم من يشغل منصباً فى الحكومة الاتحادية أو يكون عضواً فى أى من المجلسين .

وتكون عملية الإنتخاب بقيام الناخبين أو المندوبين بالإجتماع فى ولاياتهم، وذلك بغرض اختيار شخصين بطريق الاقتراع السرى . ويشترط أن يكون أحد هذين الشخصين من غير سكان الولاية الجارى بها الإنتخاب ، ويصير إعداد قائمة بأسماء الاشخاص المرشحين ، وعدد الاصوات التى حصل عليها كل منهم ، ثم يتم التوقيع على هذه القائمة وتوثق ، ثم ترسل الى رئيس مجلس الشيوخ . ويقوم رئيس مجلس الشيوخ بفض جميع القوائم وعدد الاصوات التى تتضمنها وذلك فى حضور مجلس النواب والشيوخ والشخص الذى يحصل على أكبر نسبة من الاصوات يصبح رئيساً للجمهورية ، وذلك إذا كان عدد الاصوات الحاصل عليها تمثل أغلبية جميع أصوات الناخبين أو المندوبين . فإذا ما حصل أكثر من شخص من المرشحين على هذه الاغلبية وكان عدد الاصوات الحاصل

عليها مساو للآخر فانه فى هذه الحالة يقوم مجلس النواب فى التو باختيار الرئيس من بين هؤلاء الاشخاص ، وذلك عن طريق الاقتراع السرى . وأما فى حالة ما إذا لم يحصل أحد على الاغلبية يقوم مجلس النواب باختيار الرئيس من بين الخمسة أشخاص الحاصلين على أعـــلى نسبة فى الاصوات وذلك بنفس الطريقة السابقة ، ويتم التصويت لإختيار الرئيس وبواسطة مجلس النواب عن طريق الولايات بحيث يكون لكل ولاية صوت واحد فقط أى أن يكون لممثلى الولاية بغض النظر عن عددهم صوت واحد .

ولابد من توافر حضور نصاب ثلثى الاعضـــاء كما يكون من الضرورى الحصول على أغلبية هذا النصاب لكى يتم إختيار الرئيس .

وبعد إنتخاب الرئيس يعتبر الشخص الحاصل على أكبر نسبة من الاصوات نائب للرئيس . ومع ذلك إذا وجد أكثر من واحد يحصلون على نفس العدد من الاصوات يقوم مجلس الشيوخ بانتخاب نائب الرئيس vice president من بين هؤلاء الاشخاص .

هذا وقد تضمنت المادة الثانية من الدستور الاتحادى سالفة الذكر الشروط التى يجب توافرها فى الشخص المرشح لرئاسة الجمهورية . ومن هذه الشروط أن يكون الشخص أمريكى الجنسية ، وأن يبلغ من العمر خمسة وثلاثون عاما ، ويكون مقيما بالولايات المتحدة مدة أربعة عشر عاما .

المطلب الثانى

اختصاصات رئيس الجمهورية

يتضمن القسم الثانى من المادة الثانية من الدستور الاتحادى على سلطات الرئيس ، كما تضمنت نفس المادة فى قسمها الثالث الواجبات الملقاة على عاتقه .

وطبقاً لما جاء بنصوص هذين القسمين يعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الاعلى للقوات المسلحة ، ويكون له حق العفو عن مرتكبى الجرائم ضد الولايات المتحدة

فيما عدا الاتهام بالخيانة كما يملك سلطة عقد المعاهدات والاتفاقيات بشرط موافقة مجلس الشيوخ . كما يكون له تعيين السفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا .

وأما واجبات الرئيس فأهمها ما يلى : يجب عليه أن يوافى الكونجرس من حين لآخر بالمعلومات عن حالة الاتحاد ، كما يلفت نظر الكونجرس إلى الوسائل التى يرى إتخاذها ضرورياً .

كما أن عليه أن يستقبل السفراء ورجال السلك الدبلوماسى الاجنبى وكذلك الوزراء وغيرهم من الشخصيات العامة .

وأهم واجبات الرئيس أنه يجب عليه العناية بتطبيق القوانين ومتابعة تنفيذها ويكون له تكليف جميع موظفى الاتحاد .

ومن الملاحظ أن نصوص الدستور الاتحادى التى تضمنت واجبات الرئيس شملت ضمن هذه الواجبات قيام الرئيس فى الحالات الإستثنائية غير العادية باستدعاء مجلسى الكونجرس للانعقاد أو أى مجلس منهما . كما أنه فى حالة عدم الإتفاق بينهما يجوز له أن يؤجل إنعقادهما للوقت الذى يراه مناسباً .

المبحث الثانى

السلطة التشريعية

ينص الدستور الإتحادى الامريكى فى القسم الاول من المادة الاولى على أن جميع السلطات التشريعية يختص بها البرلمان ويسمى بالكونجرس ويتكون من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

المطلب الاول

تكوين الهيئة التشريعية

مجلس النواب House of Representatives : بحسب ما ورد فى القسم الثانى من المادة الاولى من الدستور يتكون مجلس النواب من عدد من النواب يصير انتخابهم لمدة سنتين عن الكالايات المكونة للاتحاد ، وتشترط المادة المذكورة فى المرشح للمجلس النيابى أن يكون بالغاً الخامسة والعشرين من العمر كما يكون مواطنا أمريكياً لمدة ٧ سنوات على الاقل ، كما يشترط أن يكون مواطنا أمريكيا كما يشترط أن يكون من سكان الولاية الذى يرغب فى أن يكون نائباً عنها .

وعندما تخلو إحدى الدوائر من ممثلها فإنه يجب على السلطة التنفيذية إصدار قرار باجراء الانتخابات لشغل هذه الدائرة .

ويكون لمجلس النواب أن يختار المتحدث باسمه كما يكون له وحده سلطة الاتهام Impeachment .

مجلس الشيـوخ Senat :

تنص المادة الأولى فى القسم الثالث منها على أن مجلس الشيوخ يتكون من أعضاء منتخبين ا بواقع عضوين عن كل ولاية من ولايات الاتحاد . وتكون مدة عضويتهم ستة سنوات ويكون لكل عضو صوت واحد.ويصير تجديد إنتخابات ثلث أعضاء المجلس كل سنتين .

وقد أوردت المادة المذكورة الشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجلس . وتتلخص هذه الشروط فى أنه يجب أن يكون المرشح بالغاً من العمر ثلاثون عاما وقد مضى عليه تسعة سنوات كمواطن للولايات المتحدة الأمريكية كما يجب أن يكون من سكان الولاية التى يرغب الترشيح فيها .

وقد نصت المادة على أن نائب رئيس الولايات المتحدة يكون رئيساً لمجلس الشيوخ ، ولـكن لا يكون له صوت معدود إلا فى حالة واحدة ، وهى إنقسام الاصوات بالتساوى فنى هذه الحالة فقط يرجح صوته أحد الجانبين .

ويعتبر هذا النص خروج على مبدأ الفصل التام بين السلطات التى يعتبر علامة مميزة للنظام الأمريكى .

هذا ويكون لمجلس الشيوخ أن يختار رئيس إحتياطى يحل محل الرئيس الاصلى فى حالة غياب الأخير أو عند توليه منصب رئيس الولايات المتحدة .

ولقد جاء فى نفس المادة أن لمجلس الشيوخ وحده حق التحقيق والمحاكمة Trial فى الاتهامات الموجهة . ويتولى رئيس القضـــاء رئاسه المجلس فى حالة محاكمة رئيس الجمهورية . ولا يصدر قرار الإدانة إلا بعد موافقة ثلثى الأعضاء الحاضرين .

ويكون الحكم فى حدود العزل من الوظيفة والحرمان من التمتع بمزايا وظيفية أخرى . ولكن ذلك لا يمنع من محاكمة الشخص المتهم أمام جهة أخرى بخلاف المجلس وذلك طبقاً للقانون .

المطلب الثانى

اختصاصات الهيئة التشريعية

يختص الكونجرس بالسلطة التشريعية ، فوظيفته الأساسية إصدار القوانين وقد تضمنت نصوص القسم السابع من المادة الأولى من الدستور الإتحادى نصوص خاصة بأسلوب سن القوانين جعلت لمجلس النواب فقط حق اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بزيادة الإيرادات العامة .

وقد أوردت المادة المذكورة كيفية إصدار القوانين فنصت على أن كل مشروع بقانون تمت الموافقة عليه من مجلسى النواب والشيوخ يجب أن يقدم لرئيس الجمهورية الذى يقع عليه فى حالة موافقته عليه فإذا لم يوافق عليه يعاد القانون إلى المجلس الذى اقترحه مشفوعا بالإعتراضات التى أبداها رئيس الجمهورية والتى بسببها رفض الموافقة عليه .

ويقوم المجلس المعاد إليه القانون بتدوين هذه الإعتراضات فى جريدة المجلس ويبدأ فى إعادة النظر فى القانون . فإذا ما تمت الموافقة من ثلثى أعضاء المجلس فيه على ذلك القانون مع إعتراضات رئيس الجمهورية إلى المجلس الآخر الذى يعيد النظر فيه . فإذا ما وافق عليه هذا المجلس أيضاً ثلثى الأعضاء يصبح المشروع قانوناً . ويجب على رئيس الجمهورية أن يعيد القانون الذى يعترض عليه إلى المجلس الذى اقترحه فى خلال عشرة أيام وإلا أعتبر موافقاً عليه .

هذا وتنص المادة الاولى سالفة الذكر فى قسمها الثامن على تخويل الكونجرس إختصاصات أخرى تتضمن فرض وتحصيل الضرائب وعقد القروض وتنظيم التجارة مع الدول الأجنبية . كذلك الكونجرس إختصاصات واسعة فيما يتعلق بمسائل التجنس واشهار الإفلاس والتزييف واعلان الحرب والأمور المتعلقة بالجيش والبحرية .

هذا وقد إنتهت المادة المذكورة فى الفقرة الثامنة عشر من القسم الثامن منها على تلخيص اختصاصات الكونجرس بقولها : « يقوم الكونجرس بعمل جميع القوانين الضرورية والمناسبة لوضع الاختصاصات السابق ذكرها موضع التنفيذ وكذلك الإختصاصات التى خولها الدستور لحكومة الولايات المتحدة أو إلى أى إدارة أو موظف فيها » .

الفصل الثالث

الاتحاد السويسرى ونظام حكومه الجمعيه(1)

بالرغم من صغر حجم الاتحاد السويسرى La confederarion Helvétique من حيث المساحة وقلة عدد السكان فيها إلا أنها تأخذ بنظام الفيدرالى . ويرجع سبب ذلك إلى طبيعة تكوينها حيث أنها مكونة من ثلاثة شعوب مختلفة ، لكل منها لغتها الخاصة وهذه الشعوب هى الألمانية والايطالية والفرنسية . ونظراً لصعوبة توحيد هذه الشعوب فى دولة موحدة مع ما بينها من فروق مختلفة ، لذا رؤى إتباع أسلوب الدولة المركبة ، لكى يحتفظ لكل شعب من هذه الشعوب الثلاثة بما له من خصائص عن طريق ما تقرره الولايات الداخلة فى دولة الاتحاد من سيادة داخلية ، يكفل لشعب كل ولاية حق تطويع الظروف الخاصة بمعيشته، فى ظل القيود التى تحددها دولة الاتحاد فى الدستور السويسرى .

ويأخذ الدستور الاتحاد السويسرى بنظام حكومة الجمعية بحيث يخول المجلس النيابى السلطة العليا فى البلاد بالشكل الذى نوضحه فيما يلى :

---

(1) Nouveau Manuel du droit Zurich, 1946
Jeanneau, op. cit, P. 94.
Micheal Stewart,
المرجع المترجم السابق ص ١٠٤ — ٢١٢ .
Hauriou, op cit. pp525 : 536.

المبحث الاول

السلطة التنفيذية

المجلس الفيدرالى أو الإتحادى Le Censeil fédéral : وهذا المجلس يمثل السلطة التنفيذية فى دولة الاتحاد السويسرى . وينص الدستور الاتحادى فى المادتين ٩٥ ، ٩٦ على أن المجلس الاتحادى يتكون من سبعة أعضاء يقوم البرلمان الاتحادى بإنتخابهم لمدة أربعة سنعات على أن يتم من بينهم سنوياً إنتخاب رئيس الإتحاد . ومعنى ذلك أن البرلمان الإتحادى هو الذى يسيطر ويهيمن على السلطة التنفيدية ، بل إنها تعتبر أداته فى مباشرة الاختصاصات التنفيذية . كما يلاحظ من نصوص الدستور وطريقة تكوين المجلس الاتحادى ، أن السلطة التنفيذية لا تكون لفرد واحد وإنما تكون لجماعة تكون مجلساً يزاول السلطة بصفته هيئه جماعية .

ولهذا نجد فى النظام السويسرى أن رئيس الدولة ليس إلا مجرد مركز شرف دون أن يكون له سلطة على أعضاء المجلس الاتحادى . ذلك أنه ليس إلا أحد أعضاء ذلك المجلس وقد تم اختياره بواسطة البرلمان لرئاسة دولة الاتحاد لمدة سنة واحدة ولا يصح إعادة إنتخابه لسنة تالية .

وبهذا لا يكون له أى سلطة فعلية فى شئون الحكم . ويعتبر جميع أعضاء المجلس الاتحادى متساوين ، لا يوجد بينهم رئيس ومرؤس ولا يستطيع أحدهم ولا حتى رئيس الدولة وهو واحد منهم سلطان ما على الآخرين كما لا يستطيع أى منهم الانفراد بالسلطة . فالسلطة للجماعة بإعتبارها هيئة جماعية ، وتصدر القرارات عن المجلس الاتحادى بأغلبية الأصوات .

وبالرغم من أن المجلس الإتحادى يكون من صنع البرلمان خاضع له إلا أنه وكما سبق أن رأينا لا يستطيع البرلمان إجبار أعضاء المجلس على الإستقالة، حتى ولو تم نزع الثقة عنهم وذلك قبل إنتهـــاء المدة القانونية التى حددها الدستور لعضويتهم وهى أربعة سنوات . ولذا فقد تشكك بعض فقهاء القانون الدستورى فى تكييف النظام السويسرى بأنه حكومة جمعية .

المبحث الثانى

السلطة التشريعية

الجمعية الفيدرالية أو الاتحادية L'assemblée fédérale : يعرف البرلمـــان الإتحادى فى سويسرا بإسم الجمعية الفيدرالية أو الإتحادية . وهذه الجمعية بحـــكم الدستور الفيدرالى يكون لها السلطة العليا فى البلاد ، فقد نصت المادة ٧١ من هذا الدستور على أن السلطة العليا فى الإتحاد يتولاها البرلمان الاتحادى ، أى الجمعية الفيدرالية التى تتـــكون من مجلسين المجلس الوطنى ومجلس الولايات ، ويـكون البرلمان طبقاً لهذا النص مكانة الصدارة فى العمل السياسى ، وبالتالى يصبح له المقام الأول فى كل الشئون التى يشترك معه فيها بحكم الدستور هيئات أخرى . فيكون من حق البرلمان مباشرة اختصاصات السلطه التشريعية مع ملاحظة أن التشريعات التى تصدر عنه تكون خاضعة لحق الاعتراض الشعبى المقرر للناخبين وذلك لأن سويسرا تأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة وقد سبق فى دراستنا لهذه الديمقراطية أن رأينا أن حق الاعتراض الشعبى المخول لهيئة الناخبين يعتبر أحد مظاهرها.

كذلك يقوم البرلمان بالإشراف على كل ما يتعلق بشئون الحكم والإدارة،وهو الذى يعلن الحرب ويعقـد الصلح ويبرم المعاهدات الدولية ، وكـذلك يقوم

البرلمان بانتخاب أعضاء المجلس الاتحادى وقضاة المحكمة الاتحادية والقائد العام للجيش ، كما يراقب البرلمان المجلس الاتحادى الذى يتولى اختصاصات السلطة التنفيذية .

ولا تملك السلطة التنفيذية الممثلة فى المجلس الاتحادى حق حل البرلمان أو دعوته للانعقاد ولا حق تأجيل انعقاده .

وكما أن للبرلمان السويسرى حق إختيار أعضاء المجلس الاتحادى الذين يقومون بأعباء السلطة التنفيذية ، فإنه يكون له أيضاً حق توجيه الأسئلة والاستجوابات . وقد يقرر البرلمان عدم الثقة بالمجلس الاتحادى ويصبح من المفروض على أعضاء المجلس الاستقالة،ولكن النظام السويسرى ينفرد بظاهرة عجيبة فى العالم الدستورى كما يقول الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى إذ لا يستقيل المجلس الاتحادى أو التنفيذى بعد طرح الثقة عنه بل يصبح ملزما بتعديل سياسته التى يريد البرلمان إتباعها . وإذا لم يقم بذلك التعديل فإن للبرلمان وسائل أخرى يستطيع بواسطتها من التأثير على المجلس الاتحادى لكى يلتزم بتنفيذ أوامره وإتباع السياسة التى يريدها . ومثل هذه الوسائل رفض الموافقة على مشروعات القوانين التى يتقدم بها المجلس الاتحادى إلى البرلمان وكذلك رفضه الموافقة على طلبات الاعتمادات المالية التى يريدها المجلس .

الفصل الرابع

نظام الحكم فى فرنسا

مرت فرنسا فى مراحل تاريخها المختلفة بالعديد من نظم الحكم المعروفة . فقد عرفت الملكية المستبدة ، كما ذاقت طعم الملكية الدستورية . كذلك مرت بتجربة الحكم الدكتاتورى أو الفاشى ، كما سادت فيها نظم الحكم الديمقراطى فى عصور طويلة . وباستعراض هذه النظم المتباينة للحكومة الفرنسية فى فترات التاريخ المختلفة ، يستطيع الباحث أن يستكشف الظاهرة الملازمة لنظام فرنسا السياسى ، وهى عدم الثبات المميز لهذا النظام .

والذى يعنينا هنا هو دراسة نظام الحكم الحالى فى فرنسا أى نظام حكومة الجمهورية الخامسة . ولكن قبل أن نبدأ هذه الدراسة نرى أن نمهد لها بلمحة تاريخية تكون بغرض توضيح الرؤية للأحداث السياسية التى انتهت بقيام الحكم . ثم ندرس بشىء من التفصيل الجمهورية الرابعة والجمهورية الخامسة والتى تمثل نظام الحكم الحالى فى فرنسا .

المبحث الأول

لمحة تاريخية

تشتهر فرنسا بأن الأفراد الذين يقيمون على أرضها لا يسلمون بمقتضيات الأمور بسهولة . فهم دائماً لا يأخذون الأفكار على علاتها بل لا بد من تمحيصها وتجربتها . وخاصة فيما يتعلق بالشئون السياسية (1) . ولا توجد دولة أخرى

(1) Macridis and Ward, Modern Political Systems Europe, 1968 P. 153.

مثل فرنسا استطاعت أن تؤثر بفلسفتها وثقافتها فى العديد من الدول الأخرى ،
وقد كان هذا نتيجة عدة عوامل منها قيام دولة موحدة تحفظ النظــــام على إقليم
شاسع الامتداد كثير الخصوبة ، وكذلك قيام حضارة فكرية وضع أساسها
شارلمان . كما ساعدت هذه العوامل على زيادة الثروة والرخاء فى البلاد . وأصبح
الغنى علامة مميزة للرجل الفرنسى (١) . وبعد أن كان المجتمع الفرنسى يقوم على
أساس طبقة النبلاء وطبقة الفلاحين نشأت طبقة ثالثة متوسطة هى طبقة رجال
المهن الصناعية والتجار . وقد شاركت هذه الطبقة المتوسطة طبقة الفلاحين فى
الأعباء الضريبية وتكاليف النفقات العسكرية الخاصة بالمملكة حيث أن طبقة
النبلاء كانت معفاة من مثل هوه الأعباء المالية كامتياز لها فى مقابل عدم إخلالهم
بالأمن والنظام فى المملكة ، ونتيجة عدم التوازن الطبقى وتفاوت الالتزام
بالأعباء المالية وارهاق الفلاحين ، وقيام الطبقة المتوسطة بدور القيادة التى
حبذت الثورة ، وجعلت منها أداة للوصول إلى أهدافها ، لذلك فقد سادت
أفكار جديدة وظهرت الفلسفة التى عبر عنها إعلان حقوق الانسان (٢) . كما نتج
عن الرخاء الذى كان يعم البلاد بالإضافة الى الأحداث التى مرت بهـــا أن إتسم
النظام السياسى فى فرنسا بطابع عدم الاستقرار (٣) . وقد ظهر عدم الاستقرار
هذا فى التغييرات التى طرأت على أسلوب الحكم . وقد تردد هذا الأسلوب بين
الدكتــــاتورية والديمقراطية . وينقسم تاريخ فرنسا السياسى الى ثلاث فترات

---

(١) Micheal Stewart ; Modern Forms of Government.
ترجمة أحمد كامل ومراجعة الدكتور سليمان محمد الطماوى سنة ١٩٦٢ ص ٢٢٥ .

(٢) أنظر استيوارت المرجع السابق ص ٢٢٥ — ٢٢٦ .

(٣) Macridis and Ward, op. cit. P 154.

طبقاً لنوع نظام الحكم الذى كان قائماً فى خلال كل فترة (١) ،

١ — فترة نظام الملكية : وتنقسم هذه الفترة إلى عدة مراحل وهى :

أ — مرحلة النظام الملكى القديم The ancien Regime

وقد استمرت هذه المرحلة عام ١٧٨٩ وانتهت بقيام الثورة .

ب — مرحلة نظام الملكية الدستورية Con-tituotinal Moaarchy

وقد بدأت هذه المرحلة من عام ١٧٨٩ إلى عام ١٧٩١ .

حـ — مرحلة عودة الملكية بوربون The bourbon Rostoration

والتى استمرت فى الفترة من عام ١٨١٤ إلى عام ١٨٣٠ والتى حكم فيها كل من لويس الثامن عشر وشارل العاشر ، وانتهت بقيام الثورة .

د — مرحلة ملكية يوليو The July Monarchy

والتى بدأت عام ١٨٣٠ بثورة يوليو واستقر فيها الحكم للملك لويس فيليب ، وقد إنتهت هذه الملكية أيضاً بقيام الثورة .

٢ — فترة نظام الحكم البونابرتى : Bonaportism

وتنقسم هذه الفترة إلى مرحلتين :

الاولى : دكتاتورية نابليون Napoleonc dictatorship وقد بدأت هذه المرحلة فى عام ١٧٩٩ ، وإنتهت عام ١٨١٤ بالهزيمة العسكرية التى لحقت فرنسا وقتئذ .

---

(١) Macridis and Ward, op. P. 56.
Rodeē, op. cit. P. 228.

الثانية : الامبراطورية الثـانية The Second Empire ، وقامت فى عام ١٨٥١ بتولى نابليون الثالث ، وانتهت عام ١٨٧٠ بعد الهزيمة العسكرية وقيام الثورة فى فرنسا .

ولما كان الطابع الغالب على نظام الحكم فى هذه الفترة هو الطابع العسكرى ، لذلك يمكن أن نلحق بهذه الفترة حكومة فيشى The Vichy Regime التى كان يرأسها مارشال بيتـان Marshall Pétain فى الفترة من ١٩٤٠ إلى ١٩٤٤ ، التى إنتهت باندحار جيوش ألمانيا وايطاليا .

٣ — فترة نظام الجمهوريات : Republics مر النظام الجمهورى بالمراحل التالية :

أ — الجمهورية الاولى : وقـد بدأت عام ١٧٩٢ واستمرت إلى عام ١٧٩٩ وانتهت بانقلاب عسكرى .

ب — الجمهورية الثانية : بدأت فى عام ١٨٤٨ وانتهت أيضاً عن طريق انقلاب عسكرى عام ١٨٥١ .

حـ — الجمهورية الثالثة : واستمرت فى الفترة من عام ١٨٧٠ إلى عام ١٩٤٠ حيث انتهت بهزيمة فرنسا العسكرية فى أوائل الحرب العالمية الثانية .

د — الجمهورية الرابعة : وقد أقامها دستور عام ١٩٤٦ بعـد أن تم تحرير فرنسا ووضعت الحرب أوزارها ، واستمرت هذه الجمهورية إلى عام ١٩٥٨ .

هـ — الجمهورية الخامسة : قامت هذه الجمهورية فى عام ١٩٥٨ وما زالت الى وقتنا هذا ، وقد كان السبب فى قيامها اعادة الحياة للحزب الديجولى بعد مرحلة عدم الاستقرار الوزارى التى مرت بها فرنسا بالإضافه الى ثورة الجزائر ، ممـا أدى

بالفرنسيين إلى الجنرال شارل ديجول General charles De Gaule منقذ فرنسا السابق ، لكي يعمل على إنقاذها من التدهور السياسي التي وصلت اليه .

المبحث الثانى

الجمهورية الرابعة

بعد سقوط حكومة فيشى التى كان يرأسها المارشال بيتان ، قامت حكومة فرنسا المؤقتة بانتخاب جمعية وضعت مشروعا للدستور ، إلا أن هذا المشروع رفض فى الاستفتاء ، ثم أعادت الحكومة انتخاب جمعية أخرى قامت بوضع مشروع آخر للدستور تمت الموافقة عليه فى الاستفتاء الذى أجرى فى ١٣ أكتوبر عام ١٩٤٦ . وصار اصداره بعد ذلك فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٤٦ . وبدأ العمل به منذ ذلك التاريخ ، وباصدار هذا الدستور قامت الجمهورية الرابعة فى فرنسا .

ومن خلال دراسة نصوص دستور اكتوبر سنة ١٩٤٦ نجد أن النظام الفرنسى قد أخذ بشكل الحكومة البرلمانية ، وقد تضمنت مقدمة هذا الدستور ذكر لحقوق وحريات الأفراد والمواطنين المنصوص عليها فى اعلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ . كما تضمنت أيضاً مقدمه الدستور اعلان للمبادىء السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتفقة مع روح العصر (١) .

---

(١) Jeanneau, op. cit. P. 136

ومن العلامات المميزة لدستور الجمهورية الرابعة أنه جمـــع فى أحكامه بين الفردية والاشتراكية ، وذلك حتى يتجاوب مع تطور الفـكر السياسى الذى بدأ ينتشر فى ذلك الوقت .

وبالرغم من القول بأن نظام الحكم فى ظل الجمهورية الرابعة كان نظام الحكومة البرلمانية ، إلا أن هذا النظام قـد أخذ ببعض مـــلامح نظام حـــكومة الجمعية Le gouvernment Conventionnel وهـذا ما سنبرزه فى دراستنـا للسلطتين التنفيذية والتشريعية .

المطلب الاول

السلطه التنفيذية

تتمثل السلطة التنفيذية فى رئيس الدوله والوزارة .

١ — رئيس الدولة : وهـــو رئيس الجمهورية le Président de La République .

انتخابه : يتم انتخـاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان ، أى عن طريق المجلسين معاً (١) ــ الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية ، ويكون انتخابه لمدة سبع سنوات ، غير قابلة للتجديد ، ومعنى ذلك أن رئيس الجمهورية ينتخب لمـــدة واحدة ويشترط فى المرشح ألا يكون أحد أفراد عائلة من العائلات الملكية السابقة (٢) .

(١) Pactet. op. cit P. 122.

(٢) استيوارت : المرجع السابق ص ٢٣٣ .

اختصاصاته : يرى البعض بأن اختصاصات رئيس الجمهورية فى ظل دستور سنة ١٩٤٦ كانت محدودة وأقل من سلطات الرؤساء فى الجمهورية الثالثة ، إلا أن سلطته كانت بلا شك سلطة قوية (١) .

ويعتبر رئيس الجمهورية قائد القوات المسلحة وممثل الدولة أمام الدول الأجنبية . كما أن من اختصاصاته التعيين فى المناصب العليا المدنية والعسكرية ، وكذلك وظائف السلك الدبلوماسى والجامعات . وله حق العفو المحدود عن المجرمين دون حق العفو الشامل الذى يكون بقانون . وكذلك يكون للرئيس حق التصديق على المعاهدات ولكن لابد من موافقة البرلمان على بعض الاتفاقيات والمعاهدات التى تكون لهـا أهمية خاصة . كما يملك رئيس الجمهورية حق تعيين رئيس مجلس الوزارة الذى يقوم بدوره باختيار أعضاء وزارته بموافقة رئيس الجمهورية أيضاً . ولا يكون حق تعيين رئيس مجلس الوزراء وقفاً على رئيس الجمهورية فقط ، بل لا بد من أخذ موافقة البرلمـان على الاسم الذى يقوم بترشيحه . وذلك بأن يتقدم هذا الشخص المرشح رئيساً لمجلس الوزراء إلى الجمعية الوطنية ببرنامجه وليأخذ منها إقرار بتوليته investiture . ويصدر هذا الإقرار بموافقة أغلبية عدد جميع أعضاء الجمعية الوطنية (٢) . فإذا لم يحصل الشخص المرشح لرئاسة الوزارة على هذه الأغلبية تعين على رئيس الجمهورية ترشيح شخص آخر ، وهكذا إلى أن يصدر قرار التولية من الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلوبة . ومن هذا يتضح أن السلطة الحقيقية لتعيين رئيس الوزارة تكون فى يد الجمعية الوطنية وليست فى يد رئيس الجمهورية (٣) .

---

(١) أنظر : Pactet . op. cit. p. 122.

Jeanneau. op. cit. p. 138.

(٢) pactet. op. cit. p. 122.

(٣) الدكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٣٢٠ .

لأنه بدون موافقتها — أى الجمعية الوطنية — فإن التعين لا يتم ، ويكون دور رئيس الجمهورية فى حقيقة الأمر قاصراً على الترشيح دون التعيين . وهذا ما يفسر القول بأن نظام الحكم فى هذه الفترة أخذ ببعض ملامح حكومة الجمعية حيث أن تعيين السلطة التنفيذية بواسطة البرلمان أحد عناصر هذه الحكومة .

وطبقاً للنظام البرلمانى الذى كان يأخذ به نظام الحكم فى الجمهورية الرابعة ، فإن قرارات رئيس الجمهورية لا تكون نافذة إلا بعد أن يوقع عليها بجوار توقيعه كل من رئيس الوزراء والوزير المختص ، ولذلك فرئيس الدولة لا يكون مسئولا سياسياً (١) . ومع ذلك فهو يخضع للمسئولية عن جريمة الخيانة العظمى التى يحاكم عنها أمام البرلمان (٢) .

كذلك يكون لرئيس الجمهورية حق حل الجمعية الوطنية بناء على طلب رئيس الوزراء . بعد الحصول على قرار بهذا الشأن من مجلس الوزراء . وبعد أن يقوم بإستشارة مجلسى البرلمان .

٢ — <u>الوزارة :</u> تتكون الوزارة من رئيس الوزراء والوزراء . ويعين رئيس الوزراء بواسطة رئس الجمهورية وبعد موافقة الجمعية الوطنية بالطريقة التى ذكرناها آنفاً .

---

(١) Pactet op. cit. p. 122.

(٢) استيوارت المرجع السابق ص ٢٣٤ .

ويقوم رئيس الوزراء بعد ذلك باختيار أعضـــاء وزارته بموافقة رئيس الجمهورية . ويكون لرئيس الجمهورية من الناحية القانونية حق رئاســـة مجلس الوزارة وإن كان هذا لا يحدث عملا إلا فى مناسبات محدودة(١) .

وتمارس الوزارة السلطة التنفيذية حيث أن معظم الأعداد والإختصاصات التنفيذية تقع على عاتقها . وكما هو الحال فى نظام الحكومة البرلمانيـة ، فانه يجـوز للوزراء أن يجمعوا بين عضوية الوازة والبرلمان . كما أن لعضو الوزارة حق ولو لم يكن عضواً فى البرلمان حق حضور جلسات مجلسيه أو لجانها . وتكون الوزارة مسئولة مسئولية فردية أو تضامنية أمام الجمعية الوطنية فقط ، ويكون طلب طرح الثقة بالوزارة بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورة مع الوزارة ويجب ألا يقترح على الثقة بالوزارة إلا بعد مضى ٢٤ ساعة على الأقل من تاريخ إيداع طلب الإقتراع . ويشترط أن يصدر قرار الموافقة على عدم الثقة بالأغلبية المطلقة وهى أغلبية عدد الأعضاء المكونين للجمعية الوطنية . كما يجـــوز أيضاً اقتراع بطلب طرح الثقة بالوزارة كلها أو بأحد الوزراء فقط بواسطة أحـــد أعضاء الجمعية الوطنية ، ويتبع فيه نفس الإجراءات السابقة .

وقد أنشأ دستور الجمهورية الرابعة مجالس معاونة للسلطة التنفيذية هى :

اللجنـــة الدستورية : Le Comité Con‹tilutionnel وتتكون من ١٣ عضواً ، منتخبين ويرأسها رئيس الدولة ، وتختص بالرقابة على دستورية القوانين وهذه اللجنة لم تنعقد سوى مرة واحدة فقط(٢) .

---

(١) استبوارت ، المرجع السابق ص ٢٣٤ .

(٢) Jeznneau, op. cit. P. 137.

٢ — المجلس الأعلى للقضاة :

Le Conseil Superieur de Lagislrature.

ويرأسه رئيس الجمهورية ، ويبلغ عدد أعضاؤه ١٤ عضواً تقوم الجمعية الوطنية بتعيين بعضهم ، ويقوم القضاة بتعيين البعض الآخر . ويختص هذا المجلس بشئون القضاة ، كما يقدم المشوره لرئيس الجمهورية فى مسائل العفو .

٣ — المجلس الاقتصادى : Le Conseil économique

ويتكون من ١٠٩ عضواً يمثلون مختلف الطبقات الإجتماعية والمهنية مثل النقابات والمشروعات والجمعيات المختلفة ويقوم بتزويد الحكومة بالرأى فى مسائل العمالة والأجور وغير ذلك من مسائل الإقتصاد القومى كما يزود البرلمان باستشاراته فى مسائل التشريعات الاقتصادية .

٤ — جمعية الاتحاد الفرنسى :

L'assemblée de Lunion Francaise

وتتكون من ممثلين عن فرنسا وممثلين عن المحافظات والبلاد الواقعة فيما وراء البحار التابعة لفرنسا . ودور هذه الجمعية استشارى ويبدى الرأى فى مشروعات ومقترحات القوانين التى تتقدم بها الجمعية الوطنية والحكومة والمتعلقة ببلاد ما وراء البحار(١) .

---

(١) Jeanneau, op, cit PP. 138—139

المطلب الثانى

السلطة التشريعية

وتكون هذه السلطة فى يد البرلمان الذى يتكون من مجلسين : الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية .

أ ـ الجمعية الوطنية L'assemblee Notinale

وكان ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام المباشر (١) . وكانت تتكون من ٦٢٧ نائباً منهم ٥٤٤ نائب عن فرنسا و ٣٠ نائباً يمثلون الجزائر و ٤٤ نائباً عن محافظات ما وراء البحار وأخيراً ٩ نواب يمثلون المقاطعات الأخرى الواقعة فيما وراء البحار . ويشترط فى المرشح لعضوية الجمعية الوطنية أن يكون بالغاً من العمر ٢٣ عاما ، ويكون قد أدى الخدمة العسكرية . كما يشترط ألا يكون أحد أعضاء الأسر المالكة السابقة أو أن يكون قد قام بدور بارز فى حكومة فيشى .

---

(١) أتبع فى انتخاب ممثلى الجمعية الوطنية قبل أن تكون بالانتخاب المباشر عدة أساليب منها الانتخاب عن طريق التمثيل النسبى والانتخاب عن طريق القوائم التى كانت الأحزاب تقوم بإعدادها مع ترك الحرية للناخب فى أن يأخذ بنفس الترتيب الذى جاء بقائمة الحزب أو يعيد ترتيب الأسماء الواردة فيها طبقاً لمايشاء.

Jeanneau, op cit. 137.

أنظر أيضاً استيوارت المرجع السابق ص ١٣٦ - ٢١٧ .

وكانت الجمعية الوطنية تقوم بدور قيادى فى الحياة البرلمانية ، كما كان لها اختصاصات بارزة وهامة عن تلك التى كانت لمجلس الجمهورية . فمن الاختصاصات التشريعية كانت تملك سلطة كاملة فى اقتراح القوانين ، كما كان لها الرأى النهائى بالنسبة للموافقة على مشروعات القوانين ، كما كان لها وحدها حق طرح الثقة بالوزارة ، وحق فحص واقرار الموازنة كما كان لها حق التصريح بالتصديق على المعاهدات .

هذا وكانت الجمعية الوطنية تنتخب كل خمسة سنوات . ويجب ألا تقل مدة بقائها عن ثمانى عشرة شهراً . بمعنى أن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يستخدم حقه الدستورى فى حل الجمعية الوطنية قبل أن تمضى ١٨ شهراً على انتخابها .

ويستطيع رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية بناء على قرار من مجلس الوزراء وبعد التشاور مع رئيس الجمعية الوطنية . وتجرى انتخابات جديدة بعد قرار الحل ، على أن يغادر رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية منصبيهما أثناء عملية الانتخاب ، ويحل محلهما رئيس الجمعية الوطنية أو أى شخص آخر تقوم الجمعية بترشيحه ، وذلك لضمان نزاهة الانتخابات .

ب — مجلس الجمهورية (١) : Le Conseil de La République

كان عدد أعضاؤه منذ عام ١٩٤٨ — ٢٣٠ عضواً ينتخبون لمدة ست سنوات ممثلين عن المحافظات والمحليات الفرنسية ومحافظات وأقاليم ما وراء البحار ويجدد نصف عدد أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات .

---

(١) Jeanneau. op cit, pp. 137 - 133

Pactet, op. cit. P. 123

وسلطـــات مجلس الجمهورية جميعها استشارية حيث أن السلطة الحقيقية فى يد الجمعية الوطنية . وينظر المجلس فى مشروعات القوانين التى تحال إليه من الجمعية الوطنية بعد أن تكون قد وافقت عليها . فإذا وافق عليها أيضاً المجلس صدرت . وأما إذا اعترض المجلس على مشروع القانون المحال إليه ، وقام باجراء تعديل فيه أو عجز عن إبداء رأى فيه خلال شهرين أو خلال المـــدة التى تحددها له الجمعية الوطنية فإن هذا المشروع بقانون يعاد مرة أخرى للجمعية الوطنية لإجراء مداولة ثانية فيه ، وبعدها تجرى إقتراع نهائى عليه . فإذا كانت نتيجة الاقتراع موافقة أغلبية أعضاء الجمعية صدر القانون . ونلاحظ هنا ضرورة اشتراط أغلبية خاصة وهى أغلبية عدد أعضاء الجمعية وليست أغلبية الحاضرين المشتركين فى المناقشة والتصويت فقط .

المطلب الثالث

عيوب نظام الحكم فى الجمهورية الرابعة

عندما صدر دستور عام ١٩٤٦ حاول واضعوه تلافى العيوب الدستورية التى شابت نظـــام الحكم فى الجمهورية الثالثة . ومع ذلك فقد أصاب الجمهورية الرابعة الوهن السياسى نتيجة عوامل متعددة يمكن إدراجها تحت سببين هما :

١ ــ الأحزاب السياسية وعدم الاستقرار الوزارى :

أدى كثرة الأحزاب السياسية الفرنسية وعـــدم وجود أحزاب قوية مؤثرة فى المجال السياسى إلى تفتت أصوات الناخبين ، مما ترتب عليه عدم استطـــاعة حزب بعينه من الحصول على الأغلبية البرلمانية المطلوبة لحيازة ثقة البرلمـــان . وبالتالى لم يستطع أى حزب من هذه الأحزاب تكوين حكومة من رجاله . بل

كانت الحكومة تشكل عن طريق الائتلاف الوزارى بأن يشترك أكثر من حزب الوزارة ، وكثيراً ما يتصدع الإئتلاف الحـــاكم وتطارح الثقة بالوزارة ، ولا تحوز ثقة البرلمان فتضطر للاستقالة وتجرى محاولات تشكيل وزارة ائتلافية جديدة لا تلبث فى الحكم إلا فترة وجيزة تستقيل ثانية وهكذا (١) .

وكان لهذا كله أثره السيء على الحيـــاة السياسية فى البلاد ، وأدى إلى عـدم استقرار الأوضاع ، بل إن ذلك أثر على الحياة الاقتصادية وأحدث بها الـكثير من الاضطراب وعدم الانتظام .

٢ — العجز البرلمانى : كان من نتيجة التدخل المستمر من جانب البرلمـان فى العمل الحـكومى أن تخلى تدريجياً عن دوره التشريعى الذى هو دوره الحقيقى . مما جعل الحـكومة تقوم باتخاذ قرارات هامة لا تأخذ الشكل التشريعى مثل خطة التنمية الاقتصادية . وليس هذا فحسب بل قام البرلمان أيضاً بتفويض الحـكومة فى اتخاذ اجراءات تشريعية قيل بأنها ضرورية ومنها تفويض الحـكومة قوانين باصدار مراسيم بقوانين فى خلال مدة معينة .

وبعبارة أخرى أدت ظـاهرة تخلى البرلمـان عن بعض سلطـــاته التشريعية للحكومة إلى إضافة . وكان ذلك من العيوب الرئيسية التى شابت نظام حكم الجمهورية الرابعة .

---

(١) فى خلال عمر الجمهورية الرابعة البالغ أحد عشرة عاماً تعاقب على كراسى الحكم ٢٤ وزارة ، فيكون متوسط عمر الوزارة أقل من سبعة اشهر ، بل إن من هذه الوزارات من لم تستمر سوى ايام قليلة .

Pactet. op. cit. 125

المبحث الثالث

الجمهورية الخامسة

قامت الجمعية الوطنية بتاريخ ١ يونيو عام ١٩٥ باستدعاء الجنرال شارل ديجول وعهدت إليه برئاسة الحكومة . وذلك بعد أن تدهوت الحياة السياسية فى البلاد تدهوراً شديداً مما جعل ظاهرة عدم الإستقرار الوزارى سمة أساسية لنظام الحكم فى ذلك الوقت . وقد فوضت الجمعية الوطنية الجنرال شارل ديجول سلطة وضع دستور جديد يصير الاستفتاء عليه بعرضه على الشعب حتى يمكن العمل به إذا وافق عليه الشعب فى الاستفتاء .

وقد تمت الموافقة الشعبية على الدستور وصدر بتاريخ ٤ اكتوبر عام ١٩٥٨ . وبصدوره بدأت الجمهورية الخامسة فى تاريخ فرنسا السياسى .

وقد أوضح الجنرال شارل ديجول فى حديث له سابق(١) الخطوط الرئيسية التى يراها لإجراء إصلاح دستورى للقضاء على العيوب التى شابت نظام الحكم الفرنسى . وتتلخص خطة الجنرال ديجول فى الاصلاح فى النقاط التالية :

١ — يجب الفصل بوضوح بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية مع حفظ التوازن بينها .

٢ — يجب وجود حكم قوى فوق الأحداث السياسية .

---

(١) كان هذا الحديث بتاريخ ١٦ يونيو سنة ١٩٤٦ ،
Macridis and Ward op. cit. P. 253.

٣ — إقرار القوانين والموازنة يجب أن يعهد بها إلى مجلس أو جمعية منتخبة بواسطة الاقتراع العام المباشر .

٤ — من الضروري وجود مجلس آخر منتخب بطريقة مغايرة للمجلس الآخر ويكون اختصاصه مراجعة القرارات التي يقرها المجلس الآخر كما يقترح التعديلات ومشروعات القوانين .

٥ — يجب ألا تصدر السلطة التنفيذية عن البرلمـــان . وإلا فإن السلطة الحكومية ستتأثر ، ولن يتحقق التوازن بين البرلمان والحكومة وسيكون أعضاء الحكومة مجرد وكلاء للأحزاب السياسية .

٦ — رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية والقابض عليهـا يكون فوق الأحزاب السياسية ، يجب ألا يكون انتخـــابه عن طريق البرلمان فقط . وتكون لرئيس الدولة صلاحيات اصـــدار القوانين ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء ، وأن يكون حكما فوق الأحزاب السياسية .

هذا هو تصور الجنرال ديجول بخصوص الاصـلاح الدستورى لفرنسـا . وقد واتته الفرصة عندما عهد إليه بوضع دستور الجمهورية الخامسة ، فهل ضمن الجنرال ديجول هذا الدستور تصوره سالف الذكر ؟ هذا ما نبحثه فى دراستنا لنظام الحكم فى ظل الجمهورية الخامسة . وفيما يلى نبحث كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية .

المطلب الاول

السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والوزارة ويختلف وضع كل من رئيس الجمهورية والوزارة فى ظـــل دستور عام ١٩٥٨ عنه فى ظل دستور ١٩٥٨ عنه فى ظل دستور عام ١٩٤٦ .

فمن الملاحظ أن دستور عام ١٩٥٨ قد عمل على تقوية مركز رئيس الجمهورية كما زاد فى اختصاصاته حتى كاد أن يقترب فى مركزه برئيس الدولة فى نظـــام الحكومة الرئاسية(١) .

١ — رئيس الجمهورية : وهو رئيس الدولة وقد نص الدستور الفرنسى الحالى على أن يكون إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة ناخبين تضم بالاضافة إلى أعضاء مجلس البرلمان أعضاء مجالس المقاطعات وأقاليم ما وراء البحـــار ، كما تضم أيضاً الأعضاء المنتخبين عن المجالس البلدية .

ثم عدلت هذه الطـــريقة فى عام ١٩٦٢ و أصبح لرئيس الجمهورية ينتخب عن طريق الشعب مباشرة(٢)، وقدكان الهدف من هذا التعديل هو تقوية مركز

---

(١) أنظر أوجه الشبه بين كل من الرئيس الأمريكى والرئيس الفرنسى فى مؤلف : Pactet, op. cit. pp. 166—167
هذا وقد أعرب الجنرال ديجول دائما عن تفضيله لنظام الحكومة الرئاسية أنظر : ستيوارت : نظم الحكم الحديثة المرجع السابق ص ٤٢٨ .

(٢) دكتور محسن خليل وآخرون المرجع السابق : القسم الثانى ص١٩٣ =

رئيس الجمهورية وإعلانه عـــلى بقية السلطات الأخرى وهذا تطبيقاً للاتجـاه الاصلاحى الذى رسمه الجنرال ديجول من قبل .

هذا وقد أبقى الدستور سنة ١٩٥٨ مدة الرئاسة كما كانت فى دستور عام ١٩٤٦ سبع سنوات وإن كان قد خالفه فى أنه سمح لرئيس الجمهورية أن يجدد انتخابه عدة مرات بعد أن دستور عام ١٩٤٦ لا يجيز التجديد .

إختصاصات رئيس الجمهورية : احتفظ دستور عام ١٩٥٨ لرئيس الجمهورية بمبدأ عدم المسئولية السياسية Political irresponsibility وفى نفس الوقت خوله سلطات شخصية تجعله يمارسها بمفرده وطبقاً لتقديره الشخصى ، وتتنوع اختصاصات رئيس الجمهورية بحسب الصفة التى يمارس بها هذه الاختصاصات ، فهناك اختصاصات يمارسها الرئيس باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وقد تكون هذه الإختصاصات عادية أو استثنائية ، كما توجد اختصاصات يمارسها باعتباره حكم أو وسيط mediator – Arbitre وأخـــيراً له اختصاصات باعتباره مرشداً Guide .

١ — اختصاصات رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية :

أ — الاختصاصات العادية : يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول إعفائه وإن كان يجب أن يضع الرئيس فى اعتباره عند الوزير الاول أن يوازن بين الثقل السياسى للأحزاب الممثلة فى الجمعية الوطنية حتى لا تكون هنـــاك متاعب مستقلة أمام الوزارة ، ويملك رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية فى أى وقت بأى سبب والقيد الوحيد الذى يرد على سلطته هذه هو أنه لا يجوز له

Macridis, op. cit, P, 254 Jeanneau, op. cit, pp. 152—153.

أى يقوم بحل الجمعية الوطنية مرتين فى عام واحد، كما يرد قيد شكلى وهو ضرورة أن يتشاور الرئيس مع الوزير الاول للوزارة ورئيس مجلسى البرلمان كذلك يكون الرئيس دعوة البرلمان للانعقاد كما يقوم بفض انعقاده . ويكون الرئيس أيضاً حق إصدار القوانين بعد أن يتم إقرارها من البرلمان على أن يكون الاصدار فى خلال الخمسة عشر يوما التالية لإرسال القانون إلى الحكومة من البرلمان ، كما يكون له أيضاً حق الاعتراض على القوانين فى خلال الخمسة عشر يوما التالية لإرسالها إليه . ولرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة فى القانون أو فى بعض مواده قبل انقضاء مهلة الخمسة عشر يوما المذكورة ، وينص الدستور على أنه لا يجوز رفض هذا الطلب (١) .

وقد خول الدستور لرئيس الجمهورية حق مخاطبة البرلمان برسائل تتضمن موضوعات يرى الرئيس إحاطة البرلمان علماً بها ، وهذه الرسائل لا تكون محل مناقشة (٢) ويجب على البرلمان أن يجتمع خصيصاً لهذا الغرض إذا خاطبه الرئيس فى غير أوقات انعقاده .

ويخول دستور الجمهورية الخامسة أيضاً لرئيس الجمهورية الحق أن يحتكم للشعب عن طريق الاستفتاء الشعبى Le Recours au Référendum

---

(١) المادة العاشرة من الدستور .
دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ١٩٧ .
Jeanneau, op cit P 167

(٢) دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ١٩٨ .

وقد استخدم الجنرال ديجول حق الاستفتاء الشعبي مرات متعددة (١) وكان آخرها الاستفتـــاء الذى أجرى فى ٢٧ أبريل عام ١٩٦٩ بخصوص التعديلات الدستورية ومشروعات القوانين التى تهدف إلى الاصلاح الدستورى . وعندما جاءت نتيجة الاستفتاء بعدم الموافقة اعتبر الرئيس ديجول هذه النتيجة بمثابة عدم ثقة بسياسة حكومته وقدم استقالته .

ومن اختصاصات الرئيس أيضاً رئاسته لمجلس القضاء الاعلى كما يكون له حق تعيين جميع أعضاء هذا المجلس طبقاً لشروط القانون .

وفى مسائل الدفاع الوطنى يـــكون رئيس الجمهورية رئيساً للقوات المسلحة ويرأس المجالس واللجان العليا للدفاع القومى . وفى مجالات الوظائف المدنية يقوم الرئيس بتعيين كبـــار الموظفين ، كما يقـــوم بتعيين السفراء ورجال السلك

---

(١) المادة الحادية عشر من الدستور

Jeanneau, op cit P 169

وقد استخدم الجنرال ديجول هذا الحق عدة مرات ، كانت الأولى فى ٨ يناير عام ١٩٦١ ، والثانية فى ٨ أبريل عام ١٩٦٢ ، والثالثة فى ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ ولقد كان الاستفتاء الأول خاص باستفتاء الشعب الفرنسى حول مشروع قانون يقضى باستفتاء الجزائريين حول تحديد مصير علاقتهم مع الجمهورية الفرنسية . أما الاستفتاء الثانى الذى أجرى فى ٨ أبريل عام ١٩٦٢ فكان الهدف منه إقرار اتفاقيات « إفيان » القاضية باستقلال الجزائر أما الاستفتاء الثالث الذى تم فى ٢٨ أكتوبر عام ١٩٦٢ فلقد كان بمناسبة تعديل أحكام الدستور الخاصة بكيفية انتخاب رئيس الجمهورية » .

دكتور محسن خليل المرجع السابق ص ١٩٩ — ٢٠٠ .

الدبلوماسى ، كما له أن يبرم المعـــاهدات الدولية ويصدق عليها ما عدا بعض المعاهدات والاتفـــاقيات الدولية التى يجب أن يأخذ موافقة البرلمان عليها قبل التصديق عليها .

ب ـــ اختصاصات رئيس الجمهورية الاستثنائية (١) :

خول دستور الجمهورية الخامسة لرئيس الجمهورية السلطـــة فى أن يحل محل السلطات العامة فى الدولة سواء كانت سلطة تشريعية أو تنفيذية حتى يتمكن من اتخاذ الاجراءات الضرورية ، فقد جاء فى نص المادة ١٦ من هذا الدستور على أنه فى حالة تعرض النظم الجمهوريةأو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ التعهدات الدولية للخطر الجسيم الحال مما يترتب عليه انقطاع عمل السلطات العامة الدستورية المنتظم فانه يكون لرئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات التى تتطلبها هذه الظروف بعد أن يتشاور فى ذلك مع الوزير الأول ورئيس مجلسى البرلمان والمجلس الدستورى كما يقوم رئيس الجمهورية أيضاً بتوجيهرسالة إلى الأمة يخطرها فيه بهذه الإجراءات .

ضوابط استخدام المادة ١٦ من الدستور :

قبل ممارسة رئيس الجمهورية الاختصاصات الاستثنائية التى وردت فى المادة ١٦ من الدستور يجب مراعاة ضوابط معينة يتعلق بعضها بالموضوع والبعض الآخر بالشكل.

---

(١) دكتور عبد المحسن خليل المرجع السابق ص ٢٠١ - ٢٠٥ .

Pactet. op. cit. p. 162.

فن حيث الموضوع يجب أولا أن يكون هناك تهديد بخطر جسيم وحال يهدد الأنظمة الجمهورية أو استقلال البلاد أو سلامة أراضيها أو التعهدات الدولية ، ويجب ثانياً أن يترتب على هذا التهديد بالخطر إنقطاع العمل المنتظم للسلطات العامة ، ونظراً لغموض وعدم تحديد حالات الخطر الجسيم فإنه يكون لرئيس الجمهورية وحده حق تقدير مثل هذه الحالات .

ومن حيث الشكل فإنه يجب على رئيس الجمهورية أن يستشير كل من الوزير الأول ورئيس مجلسى البرلمـــان والمجلس الدستورى وذلك قبل أن يتخذ قرار الاجراءات الإستثنائية . ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية لا يكون ملزما بآراءأى هؤلاء . وكذلك يجب على الرئيس أن يوجه خطاباً إلى الامة لتـــكون على علم بالاجراءات التى يتخذها . وهذه الضوابط تعتبر من الشكليات لأنها تعتبر من حق الرئيس فى تولى الاختصاصات الاستثنائية التى أوردتها المادة ١٦ من الدستور حيث أن سلطته فى هذا الشأن تعتبر سلطة صحيحة ولا تخضع لأى نوع من الرقابة القضائية (١) .

---

(١) قرر مجلس الدولة الفرنسى أن إعلان تطبيق المادة ١٦ يعتبر قرار من أعمال السيادة . ولذلك فهو لا يخضع للرقابة القضائية .

وأما الاجراءات التى يقوم الرئيس بإصدارها أثناء الفترة الاستثنائية تطبيقا للمادة ١٦ من الدستور فإنه يجب التفرقة بين ثلاث أنواع .

النوع الأول تلك الاجراءات التى يصدرها بخصوص الحالات الاستثنائيه وتكون لهذه الاجراءات طبيعه دستورية . والنوع الثانى وهى تلك التى يصدرها الرئيس وتكون لها طبيعة تشريعيه . والنوع الثالث ويضمنه الاجراءات التى يصدرها الرئيس وتكون لها طبيعة اللائحة بمعنى أن تكن اجراءات ادارية =

سلطات الحكم فى فترة الاجراءات الاستثنائية للمادة ١٦ من الدستور :

١ — بالنسبة لرئيس الجمهورية فيكون له أن يتخذ من التدابير والاجراءات ما يراه كفيلا بمواجهة الظروف الاستثنائية التى حلت بالوطن . دون أن يكون مقيداً فى ذلك بوسيلة معينة أو بمجال معين . فالمـــادة المذكورة تخول لرئيس الجمهورية سلطات واسعة فى المجالين التنفيذى والتشريعى .

ومع ذلك يوجد قيدان يردان على سلطة رئيس الجمهورية فى أثنـــاء هذه الفترة وهما :

(أ) يمتنع على رئيس الجمهورية أن يستعمل حقه فى حل الجمعية الوطنية .

(ب) كما يمتنع عن مباشرة اجراءات لتعديل الدستور أيضا طوال فترة عمله بالمادة ١٦ من الدستور .

٢ — بالنسبة للحكومة : تستمر الحكومة فى مباشرة وظائفها العادية مع مراعاة ما يصدره رئيس الجمهورية من إجراءات استثنائية لمواجهة الظروف التى أوجبت العمل بالمادة ١٦ من الدستور .

٣ — بالنسبة للبرلمان : فإنه يجتمع كالعادة ويمارس كل إختصاصاته أثناء هذه الفترة . ومع ذلك فإنه يجوز إيقافه عن العمل مؤقتاً . ويجب أن نفرق بين

= وتخرج الاجراءات الخاصة بالنوعين الأول والثانى من مجال الرقابة القضائية . وتخضع الاجراءات التى تضمنها النوع الثالث والتى يكون لها الطبيعة الادارية للرقابة القضائية ولقضاء الإلغاء.

دكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٢٠٥ .

Paclet, op, cit., p. 162,

أدوار انعقاد البرلمان العادية وغير العادية . فني الأول يستمر البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية العادية ، ولكن بشرط عدم تعارض ذلك مع سلطات رئيس الجمهورية التشريعية التي خولتها له المادة ١٦ من الدستور . وفي الثانية يمتنع البرلمان عن مباشرة وظيفته الرقابية .

وبالنسبة لمدة إتخاذ الإجراءات الاستثنائية المقررة بالمادة ١٦ من الدستور فان هذه المدة متروك تقدير تحديدها لرئيس الجمهورية . وإن كان يجب العودة إلى الأوضاع الدستورية الطبيعية بمجرد إنتفاء الغرض من العمل بالإجراءات الاستثنائية .

أما فيما يتعلق بمدة سريان الإجراءات الاستثنائية ، فانه يمكن أن يستمر العمل بها حتى بعد إنقضاء المدة التي تخول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذها طبقاً للمادة ١٦ من الدستور .

٢ ـ رئيس الجمهورية باعتباره حكم أو وسيط .

يجعل الدستور من رئيس الجمهورية مسئولا عن ضمان عمل الأنظمة والمؤسسات الحكومية . فقد نصت المادة الخامسة منه على أن : على رئيس الجمهورية أن يراعي كمالة احترام الدستور . وان عليه بواسطته حكما ان يصون سير العمل العادي لسلطات الحكومة وايضا إستمرار بقاء الدولة . وهو ايضاً الضامن لإستقلال الوطن ولسلامة ووحدة اراضيه واحترام الاتفاقيات والمعاهدات الفرنسية .

ويعتبر التحكيم اوالوساطة عمل شخصي يشمل عارسة القضاء فالرئيس يخول له ضمناً سلطة الاعتراض veto power في جميع مجالات السياسة تقريباً . ولهذا

يكون امتيازات الرئيس فى ممارسته السلطة بالغة الأثر . فبالرغم من أنه شخص غير مسئول إلا أنا ينغمس فى العمل السياسى .

وقد قام الجنرال ديجول بتقسيم العمل الحكومى إلى قسمين(١) القسم الاول يتعلق بالأمور السياسية وتختص بمركز فرنسا بين دول العالم ومسائل الدفاع والسياسة الخارجية والعلاقات بين فرنسا ومستعمراتها . وهذا القسم يختص به الرئيس فقط وله وحده حق إتخاذ القرارات بشأنه .

والقسم الثانى يتعلق بالأمور الإقتصادية والإجتماعية ، وهذه الامور يجوز فيها التفويض للاجهزة التابعة لرئيس الجمهورية . وذلك طبقا لما يراه ويقدره ، فيجوز تفويضها إلى الوزير الاول أو إلى الوزارة كما يجوز تفويضها إلى البرلمان . ويكون لهذه الاجهزة سلطة إصدار القرارات المناسبة فيما يتعلق بهذه الامور التى فوضت إليها . وفى حالة تعارض القرارات أو وجود أوجه نزاع بين الوزراء أو بين الوزارة والبرلمان فان رئيس الجمهورية يقوم بالتحكيم بين الاطراف المتنازعة .

٣ — رئيس الجمهورية باعتباره مرشداً :

نتيجة التغيرات الدستورية التى أصبغها الجنرال ديجول على الحياة السياسية فى فرنسا ، وبالإضافة إلى الممارسة العملية لسلطاته كرئيس دولة ، أصبح رئيس الجمهورية يعتبر مرشداً فى مجال الحكم ورسم السياسة العامة . وقد قرر ديجول عام ١٩٦٨ بأن « الرئيس المنتخب بواسطة الامة ، يكون المصدر والحائز لسلطة الدولة »(٢) . وعلى ذلك فإن الرئيس يمكنه أن يركز فى يده السلطة ما دام

(١) Macridis. op. cit p. 256.

(٢) Macridis. op. cit. p. 258,

منتخباً عن طريق الامة أو كانت هذه الامة قد خولت إليه عن طريق الإستفتاء العام وذلك بغض النظر عن حجم هذه السلطة .

وعلى ذلك فقد أصبح الرئيس هو مصدر رسم السياسة وصنعها ، ليس فقط فى الشئون الخارجية ولكن أيضاً فى المسائل الوطنية المحلية ، وأصبح لدى الرئيس العديد من الاجهزة المتخصصة يستعين بها فى ممارسته لسلطاته .

وقد قام الرئيس ديجول عندما أنتخب رئيساً للجمهورية الخامسة بتعيين ١٧ مستشار سياسى له ، وقد تضاعف هذا العدد خـلال سنوات رئاسته . وكانت وظيفة هؤلاء المستشارين هى : العمل على إقامة علاقة وثيقة متبادله مع الوزارة والوظائف المدنية ،كما يقومون باعداد مشروعات مقترحات الموضوعات السياسية ويعهد إليهم بالتشاور مع الوزارة أو الوزير المختص فى مقترحات المسائل التى تدخل فى الاختصاص الوزارى . كما يقومون — طبقاً لرغبة الرئيس وحسب طلبه — مقترحات السياسة القائمة على دراسات تفصيلية يقومون بهـا ، وعليهم أيضاً أن يقدموا معلومات للرئاسة كلما طلب منهم الرئيس ذلك .

وقد قام الرئيس ديجول — باعتبـاره رئيسـاً للدولة — بتزويد الجمهورية الخامسة بتوجيه شخصى قوى ، ومارس حقه فى الإرشاد فى مسائل متعددة(١).

٢ — الوزارة :

تقوم الوزارة بمباشرة اختصاصات الحكومة فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية ، وهى فى هذا الشأن تكون تابعة لرئيس الجمهورية . وذلك بخلاف الوضع فى نظام الحكومة البرلمانية .

(١) أنظر بالتفصيل في : Macridis. op. cit. p. 259.

وتتكون الوزارة من الوزير الأول والوزراء ونوابهم .

ويعين الوزير الأول بواسطة رئيس الجمهورية دون الحاجة إلى موافقة الجمعية الوطنية وذلك بخلاف ما كان عليه الحال فى ظل الجمهورية الرابعة(١) .

كذلك يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء بناء على اقتراح الوزير الأول ويعتبر الوزير الأول الشخصية التالية لشخص رئيس الجمهورية ، ويمكن أن يفوض بعض إختصاصاته لوزير من وزرائه ، ويقوم الوزير الاول بإدارة العمل الحكومى ويعتبر مسئولا عن تنفيذ القوانين ويملك سلطة إصدار اللوائح وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ، كما يكون له حق اقتراح القوانين .

ويختص كل وزير بأعباء وزارته ويعمل على تنفيذ القوانين وسياسة الحكومة فى حدود اختصاصات وزارته .

وتنفيذاً لسياسة الرئيس ديجول الخاصة بالفصل بين السلطات العامة فى الدولة فقد أصبح عضو الوزارة محرما عليه أن يكون عضواً فى البرلمان . فقد جاء دستور عام ١٩٥٨ ومنع الجمع بين عضوية الوزارة وأى مجلس نيابى . وفى هذا خالف الدستور ما كان معمولا به فى دستور الجمهورية الرابعة . كما أنه يعتبر مخالفاً للمعمول به فى نظام الحكومة البرلمانية . والحكم الذى جاء فى دستور الجمهورية الخامسة بخصوص عدم الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان يأخذ بأحد مبادىء الحكومة الرئاسية فى هذه الخصوصية .

---

(١) Jeanneau, op. cit., p. 17?.

المطلب الثانى

السلطة التشريعية Le Parlement

تتكون السلطة التشريعية — البرلمان — من مجلسين هما : الجمعية الوطنيـــة L'assemblée Nationale ومجلس الشيوخ Le Senat (1) .

أ — الجمعية الوطنية : وتتكون من ٤٩١ عضواً يمثلون فرنسا على أن يكون من بينهم عشرة أعضاء يمثلون محافظات ما وراء البحار وسبعة أعضاء يمثلون الأراضى الواقعة فيما وراء البحار . وينتخب أعضاء الجمعية الوطنية عن طريق الانتخاب العام المباشر لمدة خمس سنوات حيث يصـــير إعادة انتخاب جميع الأعضاء مرة أخرى فى نهاية المدة .

ويكون للجمعية الوطنية اختصاصات تشريعية ، فلهـا حق اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت بالموافقة أو الرفض عليها . كما أن لها إختصاصات ماليـة ، فهى التى تفحص قانون الميزانية . وأيضا يكون للجمعية الوطنية اختصاصـات فى الرقابة على أعمال الحكومة وذلك عن طريق الأسئلة والاستجواب ، وحقها فى مراجعة بعض الإتفاقيات والمعاهدات والموافقة عليها قبل أن يصـــدق عليها رئيس الجمهورية .

هذا وتعتبر الجمعية الوطنية فى مركز قيادى يسمو على مجلس الشيوخ .

ب — مجلس الشيوخ يتكون من ٢٨٣ عضواً من الأعضـاء المنتخبين منهم

---

(1) Jeanneau, op. cit. pp. 185 – 196.
Pactet, op. cit. pp. 186 – 196

أعضاء سبعة يمثلون محافظات ما وراء البحار وستة أعضاء يمثلون الأراضى الواقعة فيما وراء البحار ، وستة آخرين يمثلون الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا .

ويصير انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بطريق الانتخاب غير المباشر(١) ولمدة تسع سنوات حيث يجدد ثلث عدد الأعضاء كل ثلاث سنوات . وقد حل مجلس الشيوخ محل مجلس الجمهورية فى الجمهورية الرابعة .

ويكون لمجلس الشيوخ اختصاصات مماثلة لاختصاصات الجمعية الوطنية فيما عدا ثلاث حالات هامة تنفرد بها الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ . وهذه الحالات هى :

١ ـ يظل الامتياز التقليدى والخاص بفحص الميزانية والرقابة عليها للجمعية الوطنية كما هو ، ولا يكون لمجلس الشيوخ الحق فى أن يتقدم بطلب أو اقتراح بالنقد من جانبه .

٢ ـ تظل الوزارة مسئولة فقط أمام الجمعية الوطنية .

٣ ـ فى حالة عدم الاتفاق على مشروع قانون بعد تلاوته مرتين يقوم الوزير الأول بعقد اجتماع مشترك مع عدد متساو من أعضاء كل من المجلسين ـ الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ـ للوصول إلى إتفاق فى الموضوع . وفى حالة استمرار عدم الوصول إلى اتفاق بين المجلسين ، يكون الوزير الأول أن يطلب من الجمعية الوطنية حسم الموضوع .

---

(١) أنظر تفصيلات طريقة الانتخاب فى جينو ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ - ١٩٣ .

المطلب الثالث

المجلس الدستورى(١)

Le Conceil Consitutionnel

نظراً للدور الهام الذى يقوم به المجلس الدستورى فى مجال سير الأنظمة الدستورية فى الدولة ، فقد رأينا أن نخصص له دراسة سريعة ومقتضبة .

وقد حل المجلس الدستورى محل اللجنة الدستورية التى كانت قائمة فى ظل الجمهورية الرابعة . وإن كانت اختصاصاته قد زادت مما جعل دوره أكثر تأثيراً فى المجتمع الفرنسى .

تكوينه :

ويتكون المجلس الدستورى من :

١ - أعضاء بحكم القانون وهم جميع رؤساء الجمهورية السابقين .

٢ - أعضاء معينون وهم : ثلاثة أعضاء يقوم بتعيينهم رئيس الجمهورية وثلاثة أعضاء يعينون بواسطة الجمعية الوطنية وثلاثة أعضاء يقوم بتعيينهم مجلس الشيوخ .

ويكون تعيين رؤساء الجمهورية السابقين لمدى الحياة فى حين يعين باقى الأعضاء لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد :

---

(١) Jcannacu, op. cit, pp. 205 - 207.
Pactet. op. cit. pp. 228 - 234.

اختصاصاته :

يكون للمجلس اختصاصات فى المسائل الآتية :

١ — يحكم المنازعات التى تتعلق بالانتخاب سواء كانت برلمانية أو انتخابات الرئاسة .

كما يجب استشارته فى مسائل تنظيم الاستفتاء العام .

٢ — يعمل كمستشار لرئيس الدولة ، وذلك بمناسبة العمل بالمادة ١٦ من الدستور إذ يجب على رئيس الدولة أن يستشير هذا المجلس فى جميع الاجراءات التى يتخذها إستناداً إلى هذه المادة .

٣ - يكون مختصاً بالرقابة على دستورية القوانين .

الباب الخامس

أنظمة الحكم فى ظل مبادىء ماركس

توصف كثير من الدول اليوم فى المحيط الدولى بأنها دولة ماركسية ، أو ذات نظام ماركسى . ومعنى ذلك أن هذه الدول يقوم نظامها السياسى على أســـاس معتقدات ومبادىء مستوحاة من مذهب كارل ماركس[1] .

وقبل أن نتعرف على ملامح النظام الماركسى ، يجب أن يكون لدينا إلمـام كاف بالمذهب الذى يقوم على أساسه هذا النظام . وهو ماسنعرض له أولا فنقدم دراسة سريعة لمذهب ماركس ، ثم نناقش العنـــاصر المكونة له وخصائصه التى يشتهر بها .

---

(١) يطلق البعض على الماركسية اسم الاشتراكية المتطرفة وذلك بالمقابلة للاشتراكية المعتدلة . وهو ذلك المذهب الذى يأخذ ببعض أفكار مذهب ماركس ويرفض فكرة العنف والثورة .

دكتور مصطفى الخشاب ، المرجع السابق ص ٤٢٨ و ٢٥٦ .

الفصل الأول

مذهب ماركس

تكون المبادىء التى يتضمنها مذهب ماركس « ١٨١٨ - ١٨٨٢ » الأساس الذى تقوم عليه الأنظمة السياسية لكثير من الدول المعاصرة مثل دول الاتحاد السوفيتى وأوربا الشرقية والصين الشعبية وبعض دول العالم الثالث . وهذه الأفكار قال بها كارل ماركس فى أحد مؤلفاته التى نشرها فى عام ١٨٤٨[١] ، والمعروف باسم بيان الحزب الشيوعى ، كذلك ظهرت أفكار هذا المذهب فى مؤلفه الشهير برأس المال الذى صدر الجزء الأول منه عام ١٨٦٧ .

ثم ظهر الجزء الثانى فى عام ١٨٨٥ وكذلك الجزء الثالث الذى ظهر فى عام ١٨٩٤ ولقد قام صديق ماركس المدعو إنجلز « ١٨٢٠ - ١٨٩٥ » بإصدارها[٢].

ويقوم مذهب ماركس على أساس تصور إمكانية زوال الدولة ، والملكية الاشتراكية لوسائل الإنتاج ، وسيطرة العمال على مقاليد الحكم ، وهو ما يعرف بدكتاتورية البروليتاريا ، وغير ذلك من التصورات التى أصبحت من خصائص المذهب الماركسى والتى نقوم بدراستها فيما يلى :

---

(١) أنظر كاربوهنت : الشيوعية نظرياً وعلمياً ـ مترجم الناشر دار الكتاب المصرى ، ص ١٧ و ٢١ .

دكتور مصطفى الخشاب ، المرجع السابق ، ص ٢٥٧ .

وأيضاً : Rodcc, op cit. p. 74.

(٢) دكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٤٣٦ .

ولكن قبل أن نبدأ فى دراسة هذه الخصائص يجب علينا أن ندلى بملاحظتين :

الاولى : وهى أن الفلسفة التى وردت فى كتاب ماركس لم يكن ماركس أول من نادى بها ، بل كانت مصادرها موجودة فى كتابات من سبقه من الفلاسفة . فقد إنتقى ماركس أفكاره من الفلسفة الألمـانية ومن الكتابات الاقتصادية الانجليزية . وكذلك من أفكار المذاهب الاشتراكية الفرنسية وأيضا من كتابات روسو . وعلى هذا تكون لأفكار المذهب الماركسى مصادر سابقة على وجود المذهب نفسه . ومع ذلك فقدأضاف ماركس جديداً بأن أقام فلسفة مذهبه على دكتاتورية البروليتاريا .

والثانية : أن الأفكار التى تضمنها مذهب ماركس نسبت جميعها خطأ إلى ماركس وهذا هو سبب تسمية المذهب بإسمه فى حين أن ماركس لم يكن وحده الذى أقام على عاتقه المذهب وإنما كان لصديقه إنجلز نصيب واضح فى تكوين المذهب ، ولهذا فإن إنجلز مؤسس وشريك فى تكوين المذهب الماركسى .

المبحث الاول

خصائص مذهب ماركس

١ ـ المذهب الماركسى مذهب يقوم على أساس الملكية الاشتراكية لوسائل الانتـاج :

من خصائص مذهب ماركس أن الاشتراكية التى نادى بها كانت تتميز عن الاشتراكيات الأخرى التى قال بها من سبقوه بأن الاولى تقوم فى نظره عـلى أساس علمى . ولقد سبقت الإشارة إلى أن ماركس لم يكن أول من نادى بالأفكار الاشتراكية ، بل سبقه فى ذلك بعض الكتاب والفلاسفة ، مثل أفلاطون

الذى قام بوضع صورة للمجتمع الاشتراكى الذى يراه مناسباً لتوفير السعادة البشر ، وذلك فى الجمهورية التى أنشأها فى خيـاله(١) . ومثل الانجليزى توماس مور الذى وضع كتاباً عام ١٥١٦ باسم أتوبيا Utopia(٢) ، وفيه تخيل وجود جزيرة كل ما فيها مملوك ملكية شائعة سواء كانت أموالا أو أدوات إنتــاج . وتتولى الدولة فى هذه الجيرة مهمة التوزيع للانتاج عـلى جميع القاطنين فيها . وقد تصور توماس فى ظل هذا النظام عدم وجود عاطلين ولا محتاجين ، وبهذا يكون كل الناس المقيمين على هذه الجزيرة سعـداء . وكذلك وضع الكاتب الايطالى كامبانيلا كتاباً عام ١٦٣٠ باسم مدينة الشمس ، وورد فى هـذا الكتاب بأن مدينة الشمس هذه تطبق الشيوعية . وأيضا نادى الكاتب الفرنسى فوربيـه فى القرن التاسع عشر فى كتاباته باقامة مستعمرة اشتراكية تكون الحياة فيها جماعية .

ولم يقتصر الأمر عند مجرد إبداء الأفكار الاشتراكية فى مؤلفات وكتابات الفلاسفة والكتاب ، ولكن ظهرت محاولات عمليـة لتحقيق الاشتراكيـة فى عالم الواقع . ومن هذه المحـاولات التجـربة التى قام بهـا الكاتب الانجليزى روبرت أوين Robert Owin فى القرن التاسع عشر . فقد إختـار إحـدى قرى ولاية أنديانا بالولايات المتحدة الأمريكية لإقامة مستعمرة تطبق فيها المبادىء الاشتراكية

---

(١) أنظر : جورج سباين : تطور الفكر السياسى ، ترجمة حسن جلال العروسى المحامى وتصدير دكتور عبد الرازق السنهورى سنة ١٩٥٤ ص ٤٢ وما بعدها ،

(٢) دكتور ثروت بدوى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ .
دكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والانظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص ٣٤٦ .

من حيث نظام الملكية والعمل الجماعى ونظام التوزيع على أعضاء الجماعة المقيمين على هذه المستعمرة(١) . وكذلك التجربة الثانية التى قام بهـا الفرنسى إتين كابيت Eteinne Cabet فى أمريكا أيضاً فى منطقة New Orlians ، ومن الملاحظ أن هاتين التجربتين قد باءتا بالفشل ولم تستمرا إلا فترة قصيرة .

ومن هذا يتضح أن ماركس لم يكن أول من نادى بالإشتراكية أو فكر فيها بل سبقه فى ذلك كتاب وفلاسفة آخرون . ولكن الذى يتميز به ماركس عن غيره أن الاشتراكية التى نادى بها ماركس ، تقوم على أساس من العلم والمنطق بخلاف هؤلاء الكتاب والفلاسفة الآخرين الذين كانت اشتراكيتهم تقوم على أساس من الخيال ، وتعتمد على العاطفة ، وتعبر عن الشعور بالظلم والإحساس بمساوىء النظم الاجتماعية والاقتصادية التى كانت ســـائدة فى عصرهم ، ولذا جنحوا إلى الإغراق فى الأوهام وتصور مجتمع اشتراكى تغمره السعـــادة ، ويعيش أفراده فيه فى رفاهية تامة .

ولذلك يطلق على هذه الاشتراكية مصطلح الاشتراكية الخيالية Utopiqne وفى هذا تمييز لها عن الاشتراكية التى نادى بها ماركس والتى تستند إلى فكر علمى(٢)

---

(١) قام روبرت أوين بهذه التجربة على مصانعه فى عام ١٨٠٠ وتخلى عنها فى عام ١٨٢٤ ، فى حين أن ماركس ولد فى عام ١٨٤٨ ، أى أن التجربة بدأت قبل مولد ماركس وقبل انتشار مذهبه .

أنظر : Doglas. Jay. Socialism in the New Society.

ترجمة جرانت اسكندرية من مسلسلة اخترنا لك ، رقم ١٢٢ ص ٧ .

(٢) دكتور عبدالحميد متولى بالاشتراك مع الدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل : القانون الدستورى والنظم السياسية . القسم الثالث ص ١٤ .

وتقوم على أساس من المنطق القائم على تحليل النظام الاقتصادى الرأسمالى ، الذى يرى ماركس أنه يفنى نفسه بنفسه . ذلك أن ماركس يرى أن النظام الرأسمالى يحتوى بداخله على متناقضات . وهذه المتناقضات تولدها عوامل ومؤثرات متعارضة تتصارع فيما بين بعضها البعض . وتؤدى فى النهاية إلى القضاء على النظام الرأسمالى نفسه . ومعنى ذلك أن ماركس يرى بأن النظام الرأسمالى بما يحتوى عليه من متناقضات سيفنى نفسه بنفسه . وينتهى الأمر بالنظام الاشتراكى لكى يحل محل النظام الرأسمالى .

وهكذا نجد أن الاشتراكية التى نادى بها ماركس تختلف عن الأفكار الاشتراكية التى سبقته . فنى حين نجد أن من سبق ماركس من الكتاب والفلاسفة قد إستوحوا أفكارهم عن الاشتراكية من المبادىء والمثل العليا وقواعد العدالة ، ولهذا فقد جاءت مذاهبهم الاشتراكية أقرب إلى الخيال والاستغراق فى الوهم مما جعلها تكون مستحيلة التنفيذ وإبرازها إلى عالم الواقع ، فإننا نجد أن ماركس إبتعد فى مذهبه الاشتراكى عن مثل هذه المثاليات والتخيلات ، وأخذ بطريقة الاستقراء العلمى للتطور الحتمى للتاريخ . وأظهر العلاقة بين الأنظمة الاجتماعية والسياسية وبين طرق وأساليب الانتاج المعاصرة لها . وقال ماركس بأن إصلاح النظام الاجتماعى والسياسى الفاسد لمجتمع من المجتمعات لا يكون عن طريق الأخذ بالمثاليات ومبادىء الأخلاق والإغراق فى التصورات والأوهام، وإنما يكون بتحليل هذا النظام المراد إصلاحه ومتابعة تطوره الاقتصادى ودراسة عوامل الانتاج فيه .

ويرى ماركس أن الاشتراكيه تتطلب إلغاء الملكية الخاصة — أى الملكية الفردية — لجميع وسائل الإنتاج . ذلك أن تملك الافراد لوسائل الانتاج ، مثل

الأرض والمناجم والمصانع والمشروعات التجارية والصناعية وغيرها يؤدى إلى سيطرة هؤلاء الأفراد ، وهم يمثلون الأقلية فى مجتمع تكون فيه الغالبية العظمى من أفراده محرومين ومحتاجين ، مما يؤدى إلى إستغلال أفراد هذه الأقلية لحاجة الأغلبية . كذلك يؤدى نظام الملكية الفردية لوسائل الإنتاج إلى تركيز الثروة فى يد الأغنياء ، الذين يزدادون غنى ، وذلك طبقاً لمبدأ تراكم الثروة ، فى حين يزداد الفقراء فقراً على فقرهم .

ولهذا فان ماركس نادى فى مذهبه بالغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج . وجعل هذه الوسائل مملوكة ملكية اشتراكية لمجموع الشعب ، فلا يمتلكها شخص أو أشخاص بصفتهم الفردية وإنما يتملكها باعتبار أنه يمثل الجماعة .

ومع ذلك فقد سمح ماركس فى مذهبه بنوع واحد من الملكية الخاصة وهى الملكية غير المستغلة أى التى لا يكون فيها أى صورة من صور استغلال الانسان للانسان . وأمثلة لصور هذه الملكية الخاصة والفرديه المدخرات الشخصية وهى النقود التى يتحصل عليها الفرد من عمله شريطة ألا يقوم باستثمار هذه النقود فى شراء أرض أو إقامة مصنع أو غير ذلك من الاستثمارات التى تودى إلى استغلال الغير .

وكذلك يعتبر من صورة الملكية الفردية المسموح بها فى مذهبه ماركس ملكية المواد الإستهلاكية التى يستعملها الفرد فى حياته الخاصة كالملابس الشخصية والدواجن التى يقوم بتربيتها لإستهلاكه ، والأدوات المنزلية التى يستخدمها فى منزله وهكذا .

٢ — المذهب الماركسى مذهب عمالى(١) :

يقوم مذهب ماركس على أساس الإعتناء بطبقة العمال فقط دون غيرها من أفراد الطبقات الأخرى فى المجتمع . وفى هذا يختلف المذهب الماركسى عن غيره من المذاهب الاشتراكية الأخرى التى سبقت ظهوره . فقد كانت هذه المذاهب الاشتراكية تبذل غايتها واهتمامها بالفقراء ومن جميع الطبقات وبغض النظر عن كون هؤلاء الفقراء من طبقة العمال أو من غيرها .

وفى حين أن ماركس كان يرى فى تحقيق اشتراكيته الاعتماد على طبقة العمال ، نجد أن بعض من سبقه من الكتاب والمفكرين الذين نادوا بالاشتراكية ، كانوا يرون الاستعانة بطبقة الاغنياء أو بطبقة الحكام — إقامة المجتمع الاشتراكى الذين يحلمون به .

ولقد جاء ماركس فلم يقبل التعاون مع الطبقة البورجوازية التى يراها طبقة مستغلة لا يتورع أفرادها من استغلال أفراد الطبقة العاملة . كما لم يوافق ماركس على مبادئه أى فرد من أفراد الطبقات الأخرى خلاف الطبقة العاملة . حتى ولو كانت طبقة المثقفين ، إذ أنه يرى أن مصالح أفراد هذه الطبقة مثلها مثل أفراد طبقة البرجوازية ، تتعارض مع مصالح أفراد الطبقة العاملة(٢) .

---

(١) دكتور عبدالحميد متولى وآخرين : المرجع السابق القسم الثالث ص ١٥.
Rodae. op. cit. p. 78.

( ) وقد جاء لينين خليفة ماركس يؤكد سيادة طبقة البروليتاريا بقوله : « ولكى تكون ديمقراطية روسيا المعاصرة ديمقراطية ثورية فعلا ، ينبغى لها أن تسير بأوثق التحالف مع البروليتاريا ، وتدعم نضالها ، بوصفها الطبقة الوحيدة الثورية إلى النهاية » .

لينين : المختارات ، الجزء الأول من المجلد الثانى . دار التقدم موسكو ، ص٣٠٨

وقد اشتهرت طبقة العمال فى المذهب الماركسى باسم طبقة البروليتـــاريا Proletariat وهذا الاسم مستعار من الألفاظ اللاتينية ومعناه العمال الفقراء الذين يكسبون عيشهم بعملهم ، ولاتكفيهم أجورهم إلا لسد حاجاتهم الضرورية جداً.

وقد عرف الأستاذ الماركسى الاسترالى إميث Emmett البروليتاريا بأنها الطبقة العاملة المجردة من الوسائل المادية لإنتاج الثروة ، وهى الجماهير المطرودة التى لا تحوز أية وسيلة للانتاج فلا أرض عندها ولا مواد أولية ولا أدوات ، وتكون طبقة تحت رحمة تلك الطبقة التى استحوذت لنفسها هذه الأشياء .

٢ — المذهب الماركسى يتميز بأنه مذهب اقتصادى مادى(١) :

يتميز المذهب الماركسى بتحليلاته للظاهر الاقتصادية فى المجتمع ودراسته للعوامل والقوى الاقتصاديه التى يتضمنها النظام الرأسمالى ، والتى يراهـا فى نظره أنها ستكون السبب فى القضاء على هذا النظام الرأسمالى ، وتؤدى إلى فنائه ومن ثم يصبح من الضرورى إحلال النظام الاشتراكى محله .

وتتضح ملامح الجانب الاقتصادى لمذهب ماركس فى أخـــذه بنظرية قيمه العمل ، وفائض القيمة ، وظاهرة تراكم رؤوس الأموال وتركزها .

نظرية قيمة العمل وفائض القيمة(٢) :

ولقد اخذ ماركس نظرية قيمة العمل وفائض القيمة من أحد كتاب الاقتصاد

---

(١) دكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٤٣٩ — ٤٤٥ .

(٢) M. Makarova. L'evolution Economique de la Société Socialiste. Moscou. p. 29.
Rodee. op. cit. 77.
كارl هنت : الشيوعية نظرياً وعملياً ، المرجع السابق ص ٧٨ .

التقليديين الانجليز ويدعى ريكاردو ، وتتلخص هذه النظرية على أساس القيمة ومصدرها هو العمل ، ومعنى هذا أن أى سلعة أو خدمة إنما يحدد قيمتها بقدر العمل الذى أنفق فى صنعها أو أدائها . وفى النظام الرأسمالى يعتبر العمل سلعة تباع وتشترى ، ذلك أن فى هذا النظام توجد طبقتان على طرفى نقيض ، إحداهما الرأسماليون الذين يملكون وسائل الانتاج والثروة ، والاخرى طبقة العمال الذين لا يملكون شيئاً ويعتمدون فى قوتهم على العمل فقط .

ولهذا يضطر العمال إلى بيع القوة العاملة التى يملكونها إلى طبقة الرأسماليين فى نظير أجر يحصلون عليه لمعاشهم اليومى . وهذه القوة العاملة لها ثمن باعتبارها سلعة من السلع المعروضة للبيع ، وهذا الثمن يحدد قيمة ساعاته المبذولة بما يلزمه من ضرورات الحياة ومتطلبات المعيشة من مأكل وملبس ومسكن وغيرها .

ومعنى ذلك أنه إذا كانت هذه المتطلبات تساوى قيمة ثمانى ساعات عمل يبذلها العامل لدى رب العمل ، فإن على الأخير أن يعطى ما يوازى القيمة النقدية لهذه الساعات ، دون أن يكلفه أحد بساعات أكثر من ذلك .

بينما يقوم فى الحقيقة رب العمل الرأسمالى بدفع قيمة أقل من القيمة التى يجب أن يتحصل عليها العامل نظير قيامه بعمل عدد ساعات عمل لديه ، فمثلا إذا قام رب العمل بإعطاء العامل أجراً عن ثمانى ساعات عمل ، فإنه يكون فى الحقيقة قد حصل من العامل على أكثر من ثمانية ، ومعنى ذلك أن رب العمل يكون قد إحتجز لنفسه جزءاً من الاجر الذى يستحقه العامل مقابل عمله ، وبهذا يكون قد أعطى العامل أجراً أقل من الاجر الذى كان من الواجب أن يحصل عليه .

ويتحصل رب العمل على الفرق بين ماكان يجب أن يدفعه العمال نظير عملهم ، وبين ما قام بدفعه ، وذلك فى صورة أرباح وهو ما يعرف بفائض القيمة ، وقد

نتج عن الأرباح التى حققها رب العمل من فائض القيمة مايعرف بظاهرة تراكم رؤوس الأموال وتركزها ، وذلك لأن رب العمل يقوم باستثمار هذه الأرباح فى مشروعات إنتاجية ، والتوسع فى مشروعاته القائمة لكى يتغلب على المنافسين له ، كما قد يعمل رب العمل لخفض ثمن السلعة حتى يتمكن من التغلب على هؤلاء المنافسين ، ولا يتأتى ذلك إلا بخفض ثمن السلعة التى يقوم بانتاجها . وفى مقابل خفض الثمن مع الاحتفاظ لنفسه بنصيبه فى الأرباح كما هو دون نقصان ، يجب خفض تكاليف إنتاج السلعة ، وتكون وسيلته فى ذلك هو إزدياد استعماله الآلة واتباع أسلوب الإنتاج الكبير لكى يمكن الحصول على أكبر فائدة من فوائد الإنتاج الضخم ، وهذا يؤدى إلى تركز الثروات فى يد أصحاب المشروعات الكبيرة ، وينتهى بأصحاب المشروعات الصغيرة إلى الضياع نتيجة عدم تمكنهم من الوقوف بمشروعاتهم الصغيرة أمام المشروعات الضخمة ، وينتهى الأمر بأصحاب هذه المشروعات الصغيرة أن يصبحوا عمالا . يقومون بالعمل مع غيرهم من عمال المشروعات الضخمة(١) .

ونظراً لأن أصحاب الشركات الكبيرة يقومون باستخدام الآلات فى مشروعاتهم فإن الاستغناء عن عدد كبير من العمال يصبح أمراً لامفر منه . وهذا يؤدى إلى عدم التوازن بين الإنتاج والإستهلاك ، ذلك لأنه يصبح هناك إفراط فى الإنتاج فى حين لا يوجد زيادة فى الإستهلاك ، لأن قوة العامل الشرائية أصبحت ضعيفة بسبب انخفاض أجره . وهذا الوضع يؤدى إلى الازمات التى

---

(١) ويطلق على نتيجة القضاء على المشروعات الصغيرة وتحول أصحابها إلى عمال اجراء لدى أصحاب المشروعات الكبيرة قانون زيادة البؤس .

أنظر كاريوهنت : الشيوعية نظرياً وعملياً . المرجع السابق ص ٧٠ .

يمر بها النظام الرأسمالى كما يؤدى إلى الثورة ، ومن ثم يقضى النظام الرأسمالى بنفسه على نفسه .

ففى ظل نظام يفرض فيه الرأسماليون على العمال أجـــراً زهيداً يكفى فقط لمواجهة الحاجات الضرورية ، دون أن يكون لدى العمال أى أمل فى زيادة هـذا الأجر ، تزداد الفجوة بين الرأسماليين أصحاب المشروعات وبين العمال المنتجين . فالفريق الاول يكونون طبقة قليلة العدد ، تملك أدوات الإنتـــاج وتعيش فى رفاهية فى حين يكون الفريق الثانى طبقة كبيرة العدد تقوم ببيع قوتها العاملة بثمن زهيد يتمثل فى الأجر الذى يفرضـــه الفريق الأول ، لذى يهدف أولا وأخيراً لزيادة أرباحه دون النظر إلى مدى مايعيش فيه أفراد الفريق الثانى من بؤس وشقاء . وهذا ما يولد لدى الفريق الثـانى وهم العمال المنتجون إحسـاس بالظلم والإستغلال المتواصل . وهذا الإحساس يدفعهم إلى توحيد صفوفهم وتنظيم مقـاومة فى مواجهة طبقة الرأسماليين المتسلطة ، ومن هنـا تبدأ الثورة ، ثورة العمال ضد الرأسمالية المستغلة

المادية فى نظرية ماركس :

إقترنت صفة الإقتصادية التى تميز مذهب ماركس عن غيره من المذاهب الاشتراكية الاخرى بصفـة المادية ، والقول بأن المذهب الماركسى مذهب مادى يعنى بأن هذا المذهب يتجه إلى إخضاع الروح للمادة بل إنه ينكر وجود الروح مجردة ، ولذا فهو يهاجم الاديان ويحض على هجرة المعتقدات الدينية ، ويصف الدين بأنه أفيون الشعوب ، لانه يستعمـــل فى التخفيف من تأثير البؤس الذى

---

(١) كاريوهنت ، المرجع السابق ص ٤٠ وما بعدها .

يسود الحياة والمعاناة التى يعيش فيها الطبقة الفقيرة ، وأفراد الطبقة الفقيرة يصبرون على المعاناة والشقاء على أمل انتظار النعيم والسعادة الدائمة فى الحياة الآخرة بعد مماتهم ، ولهذا فهم لا يثورون على الظلم الواقع عليهم ويميلون إلى الهدوء والصبر .

وفلسفة ماركس المادية تقوم على أساس أن الفكر لا يكون هو المسيطر على حياة الإنسان ، بل طريقة معيشتنا المادية هى التى تكيف أسلوب تفكيرنا .

بمعنى آخر يرى ماركس أن الروح الممثلة فى الفكر لا تكون هى المحرك لتطور التاريخ البشرى ، بل إن العوامل الاقتصادية هى التى تقوم بهذا التطور . ولهذا يرى ماركس أن تفسير التطور التاريخى للبشرية يجب أن يكون منهجاً اقتصادياً ومادياً ، ولقد سميت فلسفة ماركس هذه بالمادية التاريخية أو التفسير المادى أو الاقتصادى للتاريخ . وفى نظر ماركس يكون تطبيق هذه الفلسفة على كافة أنواع الحياة الاجتماعية والسياسية فى المجتمع . ولديه لا تكون النظريات والآراء الإجتماعية والسياسية نابعة عن الفكر ، ولكنها تكون نتاج الحياة المادية للمجتمع وعلى هذا يكون العامل الاقتصادى هو العامل الرئيسى والهام فى تكييف جميع نواحى الحياة بما فى ذلك الفكر(١) .

وبهذا تكون كل أحداث التاريخ من حروب وثورات وكوارث واكتشافات ناتجة عن عوامل اقتصادية ، ويمكن تفسيرها على هذا الاساس المادى .

---

(١) كاريوهنت : المرجع السابق ص ٤٩ .

Radee. op. cit. p. 76,

ومن أمثلة التفسير المادى أو الإقتصادى اكتشاف أمريكا الذى كان يرجع سببه إلى أن كولمبوس كان يهدف من رحلته كشف طريق الهند للحصول على موارد الشرق ، مثال آخر غزو التتار لغرب أوروبا يرجع إلى رغبة التتار الحصول على موارد غذائيه لأنفسهم بعد أن حلت المجاعة نتيجة للقحط ببلادهم(١) ومثال ثالث نشوب الحرب الصليبية كانت بقصد المحافظة على تجارة دول الغرب وحمايتها من الأتراك والعرب وهكذا . ونظراً لأن ماركس فى مذهبه لا يحفل بالروحانيات ويأخذ بتغليب المادة على الفكر ، لذلك نجد أن مذهبه يختلف عما سبقه من مذاهب اشتراكية اخرى فى أنه لا يهتم باعتبارات الإخاء والعدالة ، لانه إنما يعبر عن وقائع مجردة بعينها تجرى مجرى الحوادث والتاريخ . وتقوم عوامل الإنتاج الإقتصادية فى توجيه هذه الحوادث وذلك طبقاً لنظرية التفسير الاقتصادى أو المادى للتاريخ السابق الإشاره إليها .

٤ — المذهب الماركسى يتميز بأنه ثورى يقوم على أساس الصراع بين الطبقات(٢) :

إتخذ ماركس من فكرة الصراع بين الطبقات شعاراً لمذهبه وفى هذا يتميز المذهب عن غيره من المذاهب الاشتراكيه الاخرى ، التى كانت تنادى بالعناية بالفقراء من جميع الطبقات ، وليس فقراء طبقة العمال فقط . وفى حين كان يرى

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة السياسيه ، المرجع السابق ص ٢ ، ١ — ٢٥ .

(٢) لينين : المختارات : المجلد الثانى ، الجزء الأول ، دار التقدم بموسكو ، ص ٨٩ — ٩٣ .

بعض كتاب الاشتراكيات السابقة على ماركس بالإستعانة بطبقة الأغنياء والموسرين لرفع الظلم عن الطبقة العاملة ومساعدتها ، نجد ماركس فى مذهبه عن الاشتراكية يرى أنه لا سبيل إلى الوفاق بين طبقة العمال وطبقة الاغنياء . ولهذا فهو يضع إهتمامه فقط فى الطبقة العاملة دون غيرها . وفى نظر ماركس لايجب أن تتعاون طبقة العمال مع أى طبقة أخرى ولو كانت طبقة المثقفين وليس طبقة البورجوازية(١) فحسب .

وتتلخص فكرة ماركس عن الصراع بين الطبقات فى أن تاريخ كل مجتمع من المجتمعات منذ فجر التاريخ حتى اليوم ، لم يخرج عن كونه صراع بين الطبقات المتفاوته الموجودة فى المجتمع . ونتيجة تملك أدوات الإنتاج أن أصبح أفراد المجتمع ينقسمون إلى طبقتين متصارعتين إحداهما طبقة الملاك ، والاخرى طبقة العمال . الطبقه الاولى طبقة مستغلة تستأثر بالارباح ، وتعمل جاهدة على زيادة هذه الارباح عن طريق إنقاص أجر العامل لتخفيض سعر التكلفة للسلعة المنتجة . والطبقة الثانية طبقة محرومة طبقة العمال الكادحين الذين يحصلون على

---

(١) كلمة بورجوازية Beurgoisie من الكلمات التى استخدمها ماركس وكان يعنى بها رجال المال والاعمال أى أصحاب رؤوس الاموال الذين يملكون وسائل الإنتاج فى الدول الصناعية . وهذا المعنى الاقتصادى الذى استعمله ماركس يستعمل أيضاً بواسطة الكتاب الإشتراكيين إلى الآن ، فى حين أن كلمة بورجوازية تطور معناها وأصبح يشمل إلى جانب أصحاب رؤوس الاموال الذين يعملون بالتجارة والصناعة ، وأيضاً بعض المهنيين مثل الاطباء والعلماء والموظفين الذين يكون لهم صفات خاصة تميزهم عن طبقة العمال .

دكتور عبد الحميد متولى : المرجع السابق ، هامش رقم ١ ص ٢٤٢ .

الكفاف وما يكاد يشبع حاجاتهم الضرورية فى مقابل بيع قوتهم العاملة لأفراد الطبقة الاولى . ومع استمرار محاولة أفراد الطبقة الاولى فى الاستغلال للحصول على مزيد من الارباح يقوم أفراد الطبقة الثانية وهم العمال باعادة تنظيم صفوفهم وإعداد أنفسهم لمقاومة الظلم الواقع عليهم ، يصبح الصراع بين كل من هاتين الطبقتين حتمياً ولازماً . ويستمر الصراع إلى أن تتغلب الطبقة العاملة ويصبح بيدها الامر وتنتهى طبقة المستغلين الرأسمالية .

ولهذا فإن ماركس يرى بأن التغيرات التاريخية التى تصيب المجتمع البشرى تكون بسبب الصراع بين الطبقات الموجودة فى هذا المجتمع ، وبسبب انتصار طبقة اجتماعية على الطبقات الاخرى المتصارعة معها .

ويركز ماركس إهتماماً كبيراً على فكرة الصراع بين الطبقات . يرى أنه يجب تحريكها ودفعها لكى تصبح ثورة تطيح بالرأسمالية وتأتى بحكومة البروليتاريا أو الطبقة العاملة(١) .

ولقد سبق أن أشرنا إلى أن ماركس يرى بأن النظام الرأسمالى سوف يهدم نفسه بنفسه ، وذلك بسبب وجود التناقضات بداخله والتى تتولد عنها أزمات دورية تقوض بنيانه ، ومع ذلك فإن ماركس لا يحبذ الإنتصار إلى أن يتم النظام الرأسمالى أن يقضى على نفسه بنفسه ، وإنما ينادى الطبقة العاملة بضرورة الثورة .

---

(١) يقول ماركس : « بين المجتمع الرأسمالى والمجتمع الشيوعى تقع مرحلة تحويل المجتمع الراسمالى تحولا ثورياً إلى المجتمع الشيوعى وتناسبها مرحلة انتقال سياسية ، لا يمكن أن تكون الدولة فيها سوى الدكتاتورية الثورية للبروليتاريا » .

لينين : المختارات : المرجع السابق ص ٤٦٤ .

وذلك بأن تعرف هذه الطبقة دورها التاريخى فتقوم بدفع عجلة التاريخ لتسرع الدوران عن طريق استعمال العنف والثورة ، كما يرى ماركس فأن العداء والفرقة بين الرأسماليين والعمال ستزول على مر الأيام ، وأنه لا يمكن الوفاق بينهم ولا أمل فى إصلاح النظام الرأسمالى ، بل لابد من هدمه إبتداء .

ويعترف ماركس بأنه يمكن هدم النظام الرأسمالى بدون عنف أو ثورة ، وذلك عن طريق الازمات الاقتصادية التى يمر بها بصفه دورية . أو عن طريق الوسائل السليمة المشروعة ، مثل الحصول على أغلبية المقاعد النقابية فى البرلمان مما يمكن معه الوصول إلى مقاليد الحكم ، ولكن هدم النظام الرأسمالى عن طريق الازمات الإقتصادية أو بإحدى الوسائل السليمة المشروعة قد يستغرق وقتاً طويلا وقد يتطلب مرور سنوات بل قرون ، ولذا فإن الماركسيون يرون التعجيل بهدم النظام الرأسمالى وتولى العمال السلطة عن طريق الثورة(١)

المبحث الثانى

المبادىء السياسية فى مذهب ماركس

بالرغم من تغلب الفكر الاقتصادى فى المذهب الماركسى على غـــيره من أنواع الفكر الاخرى ، إلا أن هذا المذهب يحتوى على عـــدة مبادىء سياسية

---

(١) وفى هذا المعنى يقول لينين « أما ماركس وإنجلز فقد قدرا تلك المرحلة تقديراً صحيحاً ، لقد أدركا مهمات السير البطىء نحو بداية الثورة الإجتماعية ، فلندرك بدورنا مهمات المرحلة الجـــديدة وخصائصها .. وليس ثمة من مخرج ، غير ثورة البروليتاريا .. لقد آن لنا ان نخلع القميص القذر ، لقد آن أن نلبس ثياباً نظيفة »

لينين : المرجع السابق ص ٩١—٩٢ .

تناول الجوانب الدستورية المتعلقة بتكوين العلاقة بين أجهزة الحكم والشعب .
ويمكن تلخيص هذه المبادىء السياسية فيما يلى :

أولا : مذهب ماركس يقوم على أساس أنه نظام كلى تعلو فيه مرتبة التنظيم الإجتماعى والإقتصادى(١).

يتميز مذهب ماركس فى مفهومه لحريات الأفراد عن مذاهب الديمقراطية الغربية ، فى أن ماركس لا يعترف الفرد بحقوق وحريات خاصة به ، وإنما يرى أن الدولة يجب أن تمثل المجتمع ، وبالتالى يجب أن يكون كل ما يتعلق بحيـــاة الفرد لابد وأن يخضع لسلطان الدولة . ومعنى ذلك أن المجتمع فوق الفرد . وتتحقق مصلحة الفرد عندما تتحقق مصلحة المجتمع ككل ، ونتيجة لذلك فانه لا يسمح للفرد فى المذهب الماركسى أن ينتقد النظام نفسه ، كما هو الحال بالنسبة الديمقراطية الغربية ، وإنما كل ما يسمح به مذهب ماركس هو النقد الذاتى الذى يخول الفرد أن ينتقد نفسه بنفسه . بمعنى أنه عن طريق المناقشة وتبادل الرأى للحلول التى يمكن أن تساهم فى حل المشاكل القائمة ، تتحقق عملية النقد الذاتى . وذلك دون التعرض إلى نقد المبادىء الأساسية للمذهب الماركسى .

وهذا النظام الكلى الذى يحيط بحياة الفرد ، تعلو فيه مرتبة التنظيم الإقتصادى على التنظيم الإجتماعى والسياسى . وذلك بعكس الحال فى الديمقراطيات الغربية التى تأخذ بالنظام الرأسمالى . ففى الديمقراطيات الغربية نجـــد أن المبادىء الدستورية تكون فى جوهرها مبادىء وقواعد سياسية ويستمد التنظيم الإقتصادى

(١) Hauriou. op cit. p. 545. Rodee. op. cit. p. 76.
دكتور عبد الحميد متولى وآخرين : القانون الدستورى والنظم السياسية ، المرجع السابق ، القسم الثالث ص٢٣ — ٣٤ .

والإجتماعى أحكامه وقواعده من أحكام النظام السياسى وبذلك نجد أن النظامين الإقتصادى والإجتماعى يخضعان للتنظيم السياسى الذى يتضمنه الدستور . بينما نجد عكس ذلك فى النظام الماركسى ، فالتنظيم الإقتصادى والإجتماعى للدولة أعلى مرتبة من التنظيم السياسى ، ونتيجة عن هذا كما سبق القول ، أن الدولة هى التى تسيطر على مختلف جوانب حياة الفرد كلها ويصبح المجتمع بمثابة مجتمع كلى u System Toral ، فيمتد سلطان الدولة إلى كل جوانب حياة الفرد وفى مذهب ماركس يعتبر من الحقائق البديهية التى لا تقبل الجدل أن النظام السياسى فى بلد من البلدان ليس إلا إنعكاساً مباشراً للأوضاع الإقتصادية السائدة فيه وتعبيراً دقيقاً للمصالح المتحكمه فى هذه الأوضاع الإقتصادية .

ثانياً : يأخذ مذهب ماركس بمبدأ جماعية القيادة مع تفويض السلطات على درجات هرمية ، لا يعترف ماركس فى مذهبه لفرد واحد أن تكون له سلطة مفردة ، فالسلطة فى نظره لابد وأن تكون جماعية ، ومعنى ذلك أن شئون الدولة لا يقوم بتيسيرها فرد واحد مهما كان شأنه ، وإنما تقوم هيئة جماعية بهذه المهمة ، وعلى هذا فإن دساتير الدول التى تطبق المذهب الماركسى لا تتضمن نصوصها لفرد معين مهما علا منصبه .

وبجانب مبدأ جماعية القيادة نجد أن ماركس يرى أيضاً أن سلطة الدولة يجب أن تكون موحدة ، فهو لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ويستبدل به مبدأ تفويض السلطات على درجات هرمية[1] Une délégation de pouvior en cascade ، ويرى ماركس أنه يجب تركيز كل سلطات الدولة فى يد الهيئة

---

(١) عبد الحميد متولى : الوجيز فى النظريات والأنظمة الدستورية ، المرجع السابق ص ٢٠٩ .

النيابية التى تمثل الشعوب (١) . وتقوم هذه الهيئة بممارسة شئون الحكم فى حين أن هيئات الدولة الأخرى تعتبر أدوات مساعدة للهيئة النيابية ولهذا فإن الهيئة النيابية تقوم بالسيطرة على السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وهذا تعبير لرفض ماركس الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات .

ويبرر ماركس سيطرة الهيئة النيابية وعلو سلطانها ، وجمعها للسلطة بين يديها على أساس إعتناق مبدأ تفويض السلطات على درجات هرمية وتفسير ذلك أن الشعب الذى قام باختيار نواب عنه هم أعضاء الهيئة النيابية قام بتفويض السلطة التى يمتلكها أصلا إلى هذه الهيئة النيابية التى لها بالتالى أن تقوم بتفويض بعض اختصاصاتها إلى هيئة تنفيذية تمارسها نيابة عنها ومعنى ذلك أن عملية التفويض للسلطة هذه ليست إلا مجرد نظام لتقسيم العمل . ولذلك يكون من حق الهيئة العليا أن تراقب الهيئة الأدنى منها فيكون للهيئة النيابية أن تعزل أعضاء الهيئة التنفيذية . ويكون للنواب حق سحب الثقة وعزل أعضاء الحكومة دون أن تملك الحكومة حق حل المجلس النيابى . كذلك نجد أن للناخبين حق إقالة النائب لأن الناخبين يكونون أعلى سلطة فى الدولة .

وإذا كان ماركس يرى مبدأ جماعية القيادة وعدم إنفراد فرد واحد بالسلطة من المبادىء المميزة لمذهبه ، إلا اننا نجد ان هذا المبدأ لم يتحقق عملياً فى الدول التى أقامت نظمها على أساس مذهب ماركس وخير دليل لنا على هذا الاتحاد السوفيتى ، فمنذ قيام هذه الدولة على مبادىء ماركس نجد أن القيادة فيها من ناحية الواقع إنما يتولاها فرد واحد ، وقد كان هذا الفرد فى بداية قيام هذه

---

(1) A Denisov. M, Kirichenke . Soviet state Law Moscow 1960 p. 123.

الدولة هو لينين ثم جاء بعده ستالين ثم خروتشيشيف . وليس معنى ذلك أنه لا توجد هيئة مكونة من عدة أشخاص تتولى اتخاذ القرارات وتسيير دفة الحكم فى البلاد . وإنما نجد أن شخصاً يبرز من بين أعضاء هذه الهيئة ، وتكون له صفات مميزة ، ويكتسب شعبية خاصة . وعن طريق هذه الصفات المميزة والشعبية المكتسبة يسيطر على زملائه من أعضاء هيئة القيادة وعلى إرادته عليهم، ويستبد بالسلطة دونهم وإن كان فى ظاهر الأمر يحكم بإسمهم ويشركهم معه فى اتخاذ القرارات السياسية .

ثالثاً : مذهب ماركس تسود فيه دكتاتورية البروليتاريا على غيرها من الطبقات الأخرى(١)

سبق القول بأن مذهب ماركس يتميز بعدة خصائص منها : أنه مذهب ثورى يستند إلى فكرة الصراع بين الطبقات . وفى هذا الصراع تتفوق الطبقة العاملة على غيرها من الطبقات التى يتكون منها المجتمع ، مثل طبقة البرجوازية وطبقة المثقفين . ويطلق على طبقة العمال البروليتاريا ويتكون أفرادها من العمال الفقراء الذين لا يملكون وسائل الانتاج ، وإنما يقومون بأداء العمل لدى الطبقة البرجوازية المستغلة لطبقة العمال البروليتاريا التى تمثل نسبة كبيرة ، بل تعتبر الأغلبية لأفراد المجتمع .

ومعنى ذلك أن الأغلبية الرأسمالية تقوم بإستغلال الأغلبية الفقيرة ولكن ماركس يرى أنه فى فترة التحول الاشتراكى تتغلب طبقة البروليتاريا فى الصراع بين الطبقات ، وتصبح لها السيطرة على طبقة البرجوازية وبهذا تصبح دكتاتورية

---

(١) لينين : المختارات : المرجع السابق ص ٥٦ وما بعدها .

دكتاتورية الأغلبية ممثلة فى طبقة العمال أو البروليتاريا هى السائدة علــى طبقة الأقلية . ويلخص ماركس نظرته هذه فى العبارات التالية :

« إن جميع الحركات التى تمت حتى وقتنا هذا إنما قامت بوساطة أقليات أو لصالح أقليات . فى حين أن حركة البروليتاريا التى تمثل الطبقة السفلى فى المجتمع القائم حالياً لا تستطيع أن تنهض وتقف على قدمها دون أن تحطم بنيان الطبقات التى تكون المجتمع الرسمى » .

المبحث الثالث

مراحل الدولة فى مذهب ماركس(١)

يرى ماركس فى الدولة أنها ظاهرة غير أصلية طارئة على المجتمع ، وتعمل على عرقلة نموه ، وتقوم باستغلاله . ويعتبر الحاكم نفسه سلطة منفصلة عن الشعب وتستغل هذه السلطة لخدمة طبقة معينة على حساب طبقات الشعب الاخرى . ولهذا فإن ماركس يرى ضرورة العمل على زوال الدولة وإلغائها لكى تصل إلى المجتمع الشيوعى ، الذى يعتبر الهدف الذى ينبغى أن يصل إليه المذهب الماركسى

---

(١) دكتور ثروت بدوى : المرجع السابق ص ٣٨٢ ومابعدها — دكتور عبد الحميد متولى بالاشتراك مع دكتور سعد عصفور ودكتور محسن خليل : القانون الدستورى والنظم السياسية ، القسم الثالث ، ص ٤٢ وما بعدها — دكتور فؤاد العطار : المرجع السابق ص ٨٠٤ وما بعدها .

كاريوهنت : الشيوعية نظرياً وعملياً ، المرجع السابق ص ٨٣ وما بعدها .

لينين : المختارات : المرجع السابق ص ٤١١ وما بعدها .

Rodee. op. cit. p. 78. — Jeannou. op. cit. p. 315

ولكن قبل أن يتم تحقيق هذا الهدف يطرأ على الدولة تطورات تتفاوت فيها بين القوة والضعف إلى أن تنتهى بها هذه التطورات إلى الزوال .

ويقسم ماركس مراحل تطور الدولة إلى مرحلتين : مرحلة تدعيم سلطان الدولة ومرحلة زوال الدولة .

المطلب الاول

تدعيم سلطان الدولة

ذكرنا أن الهدف الأساسى فى مذهب ماركس أن الدولة يجب أن تزول . ولكنه يرى أن زوال الدولة لابد وأن يكون تدريجيا ، ولهذا يجب أن تمر الدولة بمرحلة سابقة على زوالها : وفى هذه المرحلة تسود دكتاتورية البروليتاريا(١) . أى تكون طبقة العمال هى الحاكمة والمتسلطة على شئون الحكم وتسيطر على بقية الطبقات الاخرى ، وذلك بهدف الإنتقال من الرأسمالية إلى الشيوعية . وفى هذه المرحلة يسود المبدأ الاشتراكى الذى يقوم على أساس توزيع الإنتاج حسب عمل كل فرد . بمعنى أن من لا يعمل لا يأكل ، ولكن بحسب عمله ، وفى هذه المرحلة يزداد سلطان الدولة حتى يمكنها السيطرة على زمام الامور ، لكى تستطيع أن تغير من المفاهيم الرأسمالية القائمة ، وتطبق المفاهيم الجديدة التى تريدها طبقة العمال التى حلت محل الطبقة البورجوازية ولذا فان الأمر يستدعى تقوية نفوذ الدولة

---

(١) يقول ماركس : « بين المجتمع الرأسمالى والمجتمع الشيوعى تقع مرحلة تحول المجتمع الرأسمالى تحولا ثورياً إلى المجتمع الشيوعى ، وتناسبها مرحلة انتقال سياسية ، لا يمكن أن تكون الدولة فيها سوى الدكتاتورية الثورية للبروليتاريا » لينين : المختارات : المرجع السابق ص ٤٦٠ .

حتى تتمكن من الوصول إلى الهدف المقصود ، وهو تحقيق النظام الشيوعى(١) .
ولهذا فإن هذه المرحلة تعتبر مرحلة مؤقتة إنتقالية ، إذ أنها ليست مطلوبة فى حد ذاتها ، وإنما هى أداة فقط لتحقيق الغاية الكبرى ، فهى أداة لتحويل المجتمع من مجتمع رأسمالى إلى مجتمع شيوعى عن طريق مرحلة وسط يكون المجتمع فيها مجتمعاً اشتراكياً . كما أن هذه المرحلة تتميز بأن طبقة العمال هى الحاكمة فيها ، حيث تكون دكتاتورية البروليتاريا التى تخضع لها بقية الطبقات الأخرى . وحيث تقوم البروليتاريا بتصفية النظام الرأسمالى والقضاء عليه لإقامة المجتمع الاشتراكى الذى يمهد للمجتمع الشيوعى . وفى هذه المرحلة أيضاً يحقق مبدأ عدم إستغلال الإنسان للإنسان ، وبالتالى زوال الاستغلال وذلك نتيجة إلغاء الملكية الخاصة لوسائل الانتاج .

هذا ويلاحظ أن الفكر الماركسى لم يضع مدة محددة لهذه المرحلة بحيث تنتهى عندها لتبدأ مرحلة زوال الدولة ، ولهذا رأينا أن الاتحاد السوفيتى لايزال حتى وقتنا الحالى يمر بمرحلة تدعيم سلطان الدولة هذه منذ قيام الثورة الإشتراكية عام ١٩١٧ فى روسيا ، وقيام دكتاتورية البروليتاريا التى مازالت

---

(١) يرى ماركس وأتباعه فى الدولة فى النظام الرأسمالى آلة خاصة تقمع بها طبقة الأقلية طبقة أخرى هى طبقة الأغلبية . كما يرون أن الدولة نفسها فى مرحلة الإنتقال من الرأسمالية إلى الشيوعية تظل أداة قمع . لأن القمع فى نظرهم يكون أمراً ضرورياً . ولكنه يغدو قمعاً للأقلية المستثمرة من جانب الأكثرية المستثمرة ولكن الدولة هنا تعتبر دولة إنتقالية .

لينين : المختارات : المرجع السابق ص ٤٦٩ .

تسيطر على سلطان الحكم ولم تنته بعد عملية بناء المجتمع الاشتراكى للوصول إلى المجتمع الشيوعى .

ولذلك نجد أن سلطان الدولة السوفيتية ما زال قوياً بل يزداد قوة فى كل يوم . وما زالت أجهزة السلطات العامة تسيطر على حياة الأفراد مما يدل بوضوح على عدم إمكان تحقيق مرحلة الشيوعية الكاملة التى تزول فيها الدولة فى وقت قريب .

المطلب الثانى

إضمحلال الدولة

تعتبر الدولة أداة أساسية فى المرحلة الأولى تستعمل فى مذهب ماركس لتحقيق الاشتراكية والقضاء على الرأسمالية . ومع ذلك فإن ماركس ينظر إلى الدولة باعتبارها أداة قهر وإجبار فى المجتمع ، ولهذا يجب العمل على زوالها(١) ويتحقق حلم الماركسيين عندما يعمم النظام الشيوعى المجتمعات ، ويزول سلطان الدولة نهائياً ويصل كل مجتمع إلى الحالة التى يحكم فيها نفسه بنفسه دون أن تكون هناك دولة تتحكم فيه .

ولكن قبل أن نصل إلى مرحلة إضمحلال أو زوال الدولة ، يجب أن ينتهى الاستغلال بجميع صوره ويتحقق المبدأ الذى تنادى به الشيوعية وهو من كل بحسب قدرته ولكل بحسب حاجته(٢) . وذلك بدلا من المبدأ الاشتراكى السابق ذكره ، والقائل : بأن لكل بحسب عمله والفرق بينهما واضح .

---

(١) أنظر هامش ١ ص ٢٧٥ .

(٢) يقول ماركس « لايمكن للدولة أن تضمحل تماماً إلا عندما يطبق =

فنى مرحلة الإشتراكية نجد أن توزيع الإنتاج لا يكون بحسب احتياج كل فرد من أفراد المجتمع وإنما يكون بحسب عمل كل واحد منهم ، ومعنى ذلك أنه فى هذه المرحلة لا تزال توجد فروق بين دخول الأفراد ، وذلك لوجود فروق فى مقدار عمل كل واحد منهم ، ولكن فى مرحلة الشيوعية تختفى كل أنواع الفروق بين الأفراد وذلك لأن المجتمع لا يتطلب منهم كمية من العمل بحيث يكون نصيبهم من الإنتاج بحسب كمية العمل المقدمة من كل منهم ، بل يتطلب من كل فرد أن يقدم ما يستطيع من كمية العمل دون أن يكون هناك إلزام أو إجبار فى ذلك ، كما أن كل فرد يستطيع أن يحصل على القدر الذى يراه مناسباً له من الإنتاج دون أن يكون هناك حد يلزمه أو يجبره على الإكتفاء به .

فإذا ما تحققت هذه الحالة فإن مرحلة الشيوعية تكون قد تحققت ، وبذلك يصبح وجود الدولة غير ضرورى بل لا داعى لوجودها أصلا ويستبدل بها إدارة أو هيئة تقوم على توزيع الإنتاج فى المجتمع .

= المجتمع قاعدة (من كل حسب كفاءاته ، ولكل حسب حاجاته) ، أى عندما يعتاد الناس مراعاة القواعد الأساسية للحياة فى المجتمع ويصبح عملهم منتجاً ، بحيث يشرعون يعملون طوعا حسب كفاءاتهم ، وعندئذ يتم تخطى هذا الأفق الضيق للحق البورجوازى الذى يرغم المرء على الحساب بحرص شيلوك ،

لينين : المختارات : المرجع السابق ص ٤٧٥ — ٤٧٦ .

الفصل الثانى

اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكيه

Union of Soviet Socialist Republic U.S.S.R.

يعتبر اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية نموذجا للدولة الماركسية . ذلك أن مبادىء مذهب ماركس ظهرت فى التطبيق العملى لأول مرة عندما قامت دولة هذا الاتحاد بإعتناقها والأخذ بها . وجاء فى نص المـــادة الاولى من الدستور المعمول به حالياً فى روسيا بأن « اتحاد الجمهوريات السوفيتيه الاشتراكية هى دولة اشتراكية للعمال والفلاحين » .

ومع ذلك لا يعتبر الاتحاد السوفيتى هو الدولة الوحيدة حاليـــاً التى تطبق تعاليم ومبادىء ماركس ، وإنما توجد دول أخرى نشأت بعده وأخذت بهذه التعاليم والمبادىء فى تشكيل نظم الحكم فيها ، وذلك مثل دول أوربا الشرقية ويوغوسلافيا والصين الشعبية .

وندرس فيما يلى نظام الحكم فى اتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية ، وذلك فى مبحثين ، تخصص الاول منهما لدراسة تاريخ نشأة الاتحاد ، وتخصص الثانى لدراسة نظام الحكم فيه .

المبحث الاول

نشـأة الاتحـاد

إجتازت دولة اتحاد الجمهوريات عدة مراحل من مراحل الحكم قبل أن تصل إلى الحالة التى هى عليها الآن . ويمكن تقسيم هذه المراحل إلى أربعة ندرسها فى المطالب التالية :

المطلب الاول

حكم القيــــاصرة

مرت دولة روسيا بفترات ضعف شـديد ، هزمت فيهـا عدة مرات إلى أن انتهى بها الأمر الخضوع لحكم التتار فيما بين عامى ١٢٤٠ و ١٤٨٠ . ولهـذا فان آثار النهضة التى قامت فى أوروبا لم تتأثر بها روسيا التى ظلت متخلفة دون غيرها من الدول الأخرى .

ولكن فى خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر أصبحت روسيا امبراطورية كبيرة . وقامت بها حركة إصلاح داخلية بواسطة القيصر اسكندر الثانى ومع ذلك فان حركة الإصلاح هذه لم تتناول إلا بعض المشاكل الداخلية ، مثل تحرير الأرقاء دون أن تعنى بإصلاح شامل للنواحى السياسية أو الاقتصادية التى كانت متخلفة عن الأفكار السائدة فى ذلك الوقت فى دول أوربا .

فمن النواحى السياسية كانت روسيا يسود فيها نظام حكم الفرد حيث كان القيصر يملك سلطات غير محدودة بحدود أو قيود دستورية . فى حين كانت الديمقراطية تملأ آفاق دول أوربا المجاورة .

وكذلك بالنسبة للناحية الاقتصادية فقد كان الاقتصاد الروسى يقوم على مبادىء أولية ، ويعتمد أساساً على الصناعات الحرفية فى حين كان الاقتصاد الرأسمالى بمبادئه ونظرياته يسود الإقتصاد الاوروبى .

وفى نهاية القرن التاسع عشر بدأ وضع العمالة يسوء نتيجة عدة عوامل ، منها قلة الاجور وازدياد ساعات العمل اليومى للعامل ، والتى بلغت ما بين ١٢ إلى ١٥ ساعة يوميا ، مما أدى إلى إرهاق العمال إرهاقاً شديداً . دون أن يكون لهم

حق الإلتجاء إلى وسيلة يستخدمونها لحمايتهم ، أو جهة يلوذون بها تأخذ بحقهم . ذلك لعدم وجود تشريعات تخولهم حقوقاً محددة(١) .

ولذلك فقد التجأوا إلى الإضراب كوسيلة للتعبير عن تذمرهم ، وللمطالبة بتحسين أوضاعهم كما قاموا بتأليف النقابات للدفاع عن حقوقهم . وفى تلك الآونة ظهرت مبادىء ماركس فى أوربا . وبدأت هذه المبادىء تخلب لب الطبقات العاملة وخاصة تلك المبادىء التى تتعلق بالثورة على النظام الرأسمالى والصراع بين الطبقات . ونتيجة لذلك تكونت عدة جماعات ماركسيه كما ظهرت أحزاب سياسية منها حزب العمال الإشتراكى عام ١٨٩٨ والحزب الاشتراكى الثورى عام ١٩٠١ . وفى عام ٤ ١٩ هزمت روسيا أمام اليابان وكان لهذه الهزيمة أثر كبير على الحالة السياسية فى روسيا . فقد شجعت هذه الهزيمة العناصر الثورية على التحرك وتحريض الجماهير على العصيان ولهذا فقد قام القيصر نقولاى الثانى بمحاولة كسب رضاء الشعب وذلك بدعوة برلمان منتخب عام ١٩٠٥ . غير أن البرلمان لم يحقق شيئاً من الأهداف المرجوة منه . ولم يتمكن من إزالة الكراهية بين الشعب وقيصره . وزاد الامر سوءاً خضوع القيصر لتأثير أحد رجال الدين ويدعى راسبوتين ، الذى كان أفاكاً واستطاع أن يكون الحاكم الفعلى للبلاد . وانتهز الشعب فرصة الهزائم التى لاحقت حكومة قيصر خلال الحرب العالمية الاولى وقاموا بثورة عارمة أجبر فيها القيصر للتخلى عن العرش فى ٥ ، مارس سنة ١٩١٧(٢) . وبدأت مرحلة جديدة وذلك بإعلان النظام الجمهورى فى البلاد .

---

(١) دكتور عبد الحميد متولى وآخرين : القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق ص ١٢٠ .

(٢) كاريوهنت : الشيوعية نظرياً وعملياً ، المرجع السابق ص ١٧٦ .

المطلب الثانى

حكم لينين Lenin

بعد تنازل القيصر عن العرش وإعلان الجمهورية فى البلاد ، عقد فى بتروجراد مؤتمر السوفيت الذى كان يضم مندوبين عن سوفيتات العمال والجنود والفلاحين فى جميع أنحاء روسيا وقد قرر هذا المؤتمر نقـــل السلطة إلى سوفيتات العمال والجنود كما قرر تسليم الاراضى إلى سوفيتات الفلاحين .

وفى هذه الفترة عاد لينين (١٨٧٠ - ١٩٢٤) من المنفى واستطاع أن يسيطر على مؤتمر السوفيت وأن يقلد أنصاره المراكز الرئيسية فى اللجنة التنفيذية للمؤتمر وساعده فى ذلك أن برنامج حزبه يستهوى أفئدة الجمـــاهير العمالية ، إذ أنه مملوء بشعارات محببة لدى لدى العمال ، مثل توفير الغذاء للجميع ، وإنهاء حالة الحرب ، وتوزيع الاراضى الزراعية على المزارعين وتحقيق دولة دكتاتورية البروليتاريا وغير ذلك من شعارات جذابة .

وقد انتهى الامر بتقليد لينين حكم البلاد وذلك فى نوفـــبر عام ١٩١٧ . واستطاع أن يسيطر على شئون الحكم بالرغم من أن نظام الحكم فى روسيا نظاما جماعيا . بمعنى أنه توجد لجنة مكونة من مجموعة أشخاص مختارين عن طريق مؤتمر السوفيت ، وهذه اللجنة تسمى مجلس قوميسيرى الشعب .

وكان يعـاون لينين فى ذلك الوقت أحـد رجال الحـزب البارزين يدعى تروتسكى .

وقد استطاع لينين فى فترة حكمه التى استمرت منذ عام ١٩١٧ إلى يوم وفاته فى يناير سنة ١٩٢٤ من القيام بتحقيق الاهداف التى ترغبها .

فعمل على انهاء حالة الحرب التى أصابت البلاد بويلات كثيرة ، كما دعم النظام الاشتراكى وذلك بالقضاء على الطبقتين الثرية والوسطى(١) .

وفى ١٠ يوليو سنة ١٩١٨ أصدر لينين أول دستور فى ظل النظام الجمهورى(٢) وقد تضمن هذا النظام الدستورى السوفيتى الذى كانت ملامحه تتلخص فى إقامة النظام الاشتراكى ، ووضع مبادىء ماركس موضع التنفيذ ، وذلك بإلغاء الطبقات فى المجتمع والقضاء على استغلال الانسان للانسان ، وإلغاء الملكية الخاصة ، وتأميم الثروة الطبيعية ، وفرض نظام العمل العام الاجبارى إقامة نظام توزيع السلع بالبطاقات .

كذلك أسس لينين نظام الحكم على أساس دكتاتورية البروليتاريا وذلك عن طريق إسناد السلطة إلى سوفيتات الشعب .

وقد تعرض لينين عند تنفيذه لسياسته هذه لمتاعب كثيرة ونتيجة محاولة بعض الدول الأجنبية التدخل للقضاء على الثورة السوفيتية ، وكذلك قيام حرب أهلية بين الجيش الثورى وجيش أنصار الملكية . هذا بالإضافة إلى القلاقل والإضطرابات التى كان يسببها المنشفيك وهو الحزب المعارض لحزب لينين المعروف بإسم البلشفيك(٣) .

---

(١) A. Denisov. M. Kirchenko. op. cit. p 31.

(٢) A. Denisov. M. Kirchuko. op. cit. p. 39.

(٣) لينين : المختارات : المرجع السابق ص ١٤١ — ٢٥٥ .
وبلشفيك معناها الأكثرية أو الاغلبية ويطلق على الحزب الذى يتزعمه لينين. فى حين يطلق لفظ منشفيك ومعناه الاقلية على الحزب المعارض لحزب لينين.

وقد استمرت هـذه الأزمات طوال ثلاث سنوات انتهت عام ١٩٢٠ بتغلب حزب البلشفيك ، وبقاء نظام لينين ، ولكن نتجت عن هذه الفترة أزمة اقتصادية حادة واضطراب فى النظام الاقتصادى ، كما ظهرت طبقة جـــديدة من الفلاحين الاثرياء هم طبقة الكولاك ، وسبب ثرائهم توزيع اقطاعيات النبلاء وكبار الملاك عليهم : ولذلك فقد رأى لينين أن يعـــدل سياسته الاشتراكية التى كان يتبعها إلى سياسة اقتصادية جديدة ينقذ بها النظام من الانهيار .

وبدأ عهد أطلق عليـــه اسم السياسة الإقتصادية الجديدة[1] . وفيه أباح لينين حرية التجارة وشجع أصحاب رؤوس الاموال الاجنبية عـــلى استغلال أموالهم فى روسيا لتدعيم الصناعات الوطنية ومنحهم الامتيازات التى تحفزهم على الاستثمار ، فعقد إتفاقيات مع انجلترا فى عام ١٩٢١ . كما عقد إتفاقيات مماثلة مع ألمانيا سنة ١٩٢٢ .

وكان من رأى لينين أن يعمل على تثبيت دعائم النظام الاشتراكى فى روسيا أولا ثم يعمل بعد ذلك على تصدير أفكاره إلى بقية دول العالم الاخرى ، وذلك بعكس الرأى الذى كان يراه زميله تروتسكى حيث كان يرى نشر الدعوة لإقامة نظام اشتراكى عالمى والعمل على تصدير الفكر الاشتراكى إلى خارج حـــدود روسيا[2] .

وفى ٢١ يناير سنة ١٩٢٤ صدر أول دستور فيدرالى للاتحاد السوفيتى ، وقد حل هذا الدستور محل دستور سنة ١٩١٨[3] . وطبقـــاً لدستور سنة ١٩٢٤

---

(١) Jeanneau, op. cit. p. 317.

(٢) Rodee. op. cit., p. 88.

(٣) A. Densiov, M. Kirchenko. op. cit. p. 72.

أصبحت دولة روسيا تسمى — جمهورية السوفيت الاشتراكية . ويلاحظ أن هذا الدستور كانت به عدة ثغرات منها : أنه خصص الناخبين فى المدن عدداً أكبر من النواب من العدد المخصص للناخبين فى الريف .

هذا ويرى بعض الكتاب أن لينين قد أقام حكما دكتاتوريا أشد من حكم القياصرة بطشاً وطغياناً كما أنه قد عرفت عنه القسوة البالغة .

المطلب الثالث

حكم ستالين Stalin

تبدأ هذه المرحلة من تاريخ تولى ستالين السلطة عقب وفاة لينين فى يناير سنة ١٩٢٤ إلى تاريخ وفاته عام ١٩٥٣ ، وبالرغم من أن تروتسكى كان زميلا للينين ، والرجل الثانى بعده فى زعامة الحزب . إلا أنه لم يخلف لينين فى تولى السلطة . حيث أنه استبعد تدريجياً ، وحل محله ستالين الذى كان يعتبر سكرتيراً للحزب الشيوعى ، وذلك لان تروتسكى كان من أنصار الثورة الدائمة العالمية لنشر الاشتراكية . وكان بذلك معارضاً لسياسه لينين الذى كان يرى إقامة الاشتراكية داخل الاتحاد السوفيتى أولا . ولقد كان ستالين بعكس تروتسكى يؤيد سياسة لينين ويسير على نهجه ، ولهذا فاز بالسلطة دون تروتسكى .

وقد قام ستالين بالتخلص من كافه الأشخاص الأقوياء فى الحكم ، واستبد بالسلطة بنفسه ، وبرغم المبدأ الدستورى الذى يقضى بجماعية السلطة ، إلا أن ستالين عرف كيف يتخلص من الكثيرين من القادة والزعماء عن طريق إعدامهم بعد محاكمات صورية . وقد كشف خروشنشيف Khuskcov بعد ستالين فى الخطاب الذى ألقاه فى المؤتمر العشرين للحزب الشيوعى فى فبراير سنة ١٩٥٦ كشف

لخروشتشيف أن عدداً كبيراً جداً من القادة المجاهدين الأوائل المخلصين لمبادئهم وغيرهم من الأبرياء ، كان مصيره الإعدام أو المنفى إلى سيبيريا أو السجن . وذلك بعد أن وجهت إليه التهم الملفقة وبعد محاكمات صورية .

وقد بدأت هذه العمليات بواسطة الجهاز الحكومى فى عهد ستالين عام ١٩٣٥

وقد وعد خروشتشيف ببدء عهد جديد لحريات المواطنين ومراعاة قواعد القانون(١).

وبالرغم من هذا فقد كانت الفترة التى حكم فيها ستالين الاتحاد السوفيتى فترة بناء وتشييد لهذه الدولة . ذلك أن السياسة التى إنتهجها قامت على أساس بناء الاشتراكية داخل الدولة أولا ، وإقامة ما عرف بالستار الحديدى الذى جعل من الاتحاد السوفيتى دولة مقفلة لا يدخلها الأجانب ولا يخرج منها المواطنين ، مما أدى إلى تفرغهم الكامل لخدمة الأهداف الاشتراكية . ووصل بهذه الدولة إلى أن أصبحت إحدى أقوى دولتين عظميين فى العالم ، هى والولايات المتحدة الأمريكية .

وفى ٥ ديسمبر عام ١٩٣٦ صدر دستور جديد وهو الدستور المعمول به حالياً(٢) . وقد تضمنت نصوصه بعض المبادىء الجديدة التى أصبغت على النظام الانتخابى مزيداً من الديمقراطية ، وذلك بأن قرر الاخذ بمبدأ المساواة التامة بين الناخبين ، أى أنه ألغى التفرقة التى كانت موجودة سنة ١٩٢٤ بخصوص منح إمتياز لناخبى المدن فى زيادة عدد نوابهم عن ناخبى الريف . كذلك قرر

---

(١) Rodee, op. cit. op. 84

(٢) A, Denisov Kirichenko op cit p 91

الدستور الجديد أن يكون الانتخاب على درجة واحدة بعد أن كان انتخابا غير مباشر . كما نص أيضاً على جعل الانتخاب سرياً بعد أن يجرى علناً .

وقد أقام الدستور النظام السياسى للجماهير العاملة على أساس نظام الحزب الواحد وهو الحزب الشيوعى ، ومعنى ذلك أن الدستور أظهر دور طبقة البروليتاريا فى الحكم .

المطلب الرابع

الحكم المعاصر

تبدأ هذه المرحلة من تاريخ وفاة ستالين عام ١٩٥٣ إلى وقتنا الحاضر ، وتتميز هذه المرحلة بأمرين : الامر الاول هو انتهاء العزلة وهدم الستار الحديدى الذى أقامه ستالين حول الاتحاد السوفيتى وابتداء مرحلة افتتاح على العالم الغربى . فقد ابتدأ الاتحاد السوفيتى منذ تولى خروتشيف السلطة إنشاء علاقات مع الدول الاخرى وخاصة الولايات المتحدة الامريكية .

وبدأ الاتحاد السوفيتى فى غزو كثير من دول العالم الثالث والتقرب إليها عن طريق بذل المعونات وخاصه تزويدها بالسلاح . كما قام بعقد اتفاقيات تجارية وأخرى لتقييد الاسلحة النووية وهكذا . والاتحاد السوفيتى فى هذه المرحلة إنما يقوم بتنفيذ المرحلة الثانية من المخطط الماركسى يبغى نشر أفكاره فى العالم للتوصل إلى إقامة حكومة اشتراكية عالمية .

والامر الثانى هو عودة النظام السوفيتى إلى الحكومة الجماعية والتخلى عن حكومة الفرد كما كان الحال فى عهد ستالين وفترة من فترات حكم خروشتشيف . ولقد كانت أحد الاسباب الرئيسية لإقصاء خروشتشيف عن الحكم هو استبداده بالسلطة وانفراده بها .

المبحث الثانى

نظام حكومة إتحاد الجمهوريات السوفيتية الاشتراكية

تأخذ دولة الإتحاد السوفيتى شكل دولة الاتحاد الفيدرالى وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة عشرة من الدستور الاتحادى بقولها أن :

« اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية دولة فيدرالية مكونة على أساس الاتحاد الاختيارى للجمهوريات الاشتراكية السوفيتية وهى ... » ثم أورد بقية النص أسماء الجمهوريات الخمسة عشرة التى كونت الاتحاد .

ومن الملاحظ أن دولة الاتحاد السوفيتى وإن كانت دولة اتحـــاد فعلى أو فيدرالى إلا أنها لا تأخذ بكل قواعد وأحكام الاتحاد الفيدرالى . فهى تخرج عنها وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين الأعضاء المكونين للاتحاد ، وبين دولة الاتحاد نفسها .

وقد سبق أن عرفنا بأن الدول الأعضاء فى دولة الاتحاد الفيدرالى تكون على قدم المساواة من حيث السلطة واختصاصات كل منها ، ومن حيث علاقاتها بدولة الاتحاد .

وتطبيقاً لذلك تفقد الدول الأعضاء فى الاتحاد سيادتها الخارجية ، وبالتالى لا يكون لها حق ممارسة أى مظهر من مظاهر هـــذه السيادة حيث تصبح دولة الاتحاد هى الممثلة الوحيدة لكل الدول الأعضاء فى المحيط الدولى .

ولكن بالنسبة لدول الاتحاد السوفيتى نجد أن هنـــاك خروجا على هذه القاعدة ، وذلك بأن بعض الجمهوريات الفيدرالية التى تكون من أعضاء الدولة الاتحادية قد اعترف لها بالشخصية الدولية . بمعنى أن هذه الجمهوريات تستطيع

أن تمارس مظاهر السيادة الخارجية ، فيكون لها حق الاتصال المباشر بالدول الأجنبية وارتباط منها بمعاهدات واتفاقيات دولية ، وإقامة تمثيل دبلوماسي معها . كما يكون لها وزارة خارجية مستقلة عن وزارة دولة الاتحاد السوفيتي وهكذا .

ومن أمثلة الجمهوريات التي أعترف لها بالشخصية الدولية بالرغم من أنها أعضاء في دولة الإتحاد السوفيتي وجمهوريتي أوكرانيا وأوزبكستان(١) . ويرى الدكتور عبد الحميد متولي أن منح الشخصية الدولية لهذه الجمهوريات أن يصبح لها الحق أن تتخذ لها موقفاً لا يتفق مع سياسة الحكومة المركزية للاتحاد السوفيتي فذلك أمر لا يمكن حدوثه . « نظراً للسيطرة التامة للحزب الشيوعي على مختلف نواحي النشاط ومختلف بقاع البلاد ، ويرى أن الباعث الذي كان وراء ذلك إنما يرجع إلى رغبة الحكومة الإتحادية في زيادة عدد مناصريها في المؤتمرات والهيئات الدولية .

المطلب الاول

السلطة التشريعية

هيئة السوفيت الأعلى(٢)

Supreme Soviet of **the** U.S.S.R.

تعتبر هيئة السوفيت الأعلى السلطة العليا للاتحاد السوفيتي ، وذلك طبقاً لما جاء بنص المادة ٣٠ من الدستور الاتحادي .

---

(١) أنظر تفصيل الحكم في أوزبكستان .

A. Agzamkhojayev and S Urazyev, Uzbekistan : A Soviet State Moscow.

(١) A. Denisov, Kirichenko, op. cit , pp. 208 – 228

Hauriou, op. cit., pp. 573 – 574.

Jeanneu, op. cit. p. 319 – 320.

تكوين هيئة السوفيت الأعلى :

تتكون هيئة السوفيت الأعلى من مجلسين هما سوفيت الاتحاد Soviet of the Union وسوفيت القوميات Soviet of Nationalities .

تنص المادة ٣٤ من دستور الاتحاد السوفيتي على أن سوفيت الاتحاد يتكون من أعضاء ينتخبون بواسطة المواطنين على أساس نسبة الكثافة السكانية ، فينتخب نائب عن كل ثلاثمئة ألف مواطن .

وتنص المادة ٣٥ من الدستور المذكور على أن سوفيت القوميات يصير انتخاب أعضائه على أساس تمثيل الولايات أعضاء الاتحاد .

ويلاحظ أن الاتحاد السوفيتي في هذا الشأن يختلف عن القواعد العامة التي تحكم دولة الإتحاد الفيدرالي أو الفعلي فهذه القواعد العامة تتطلب المساواة في تمثيل الدول الأعضاء في دولة الاتحاد ، وذلك بأن يتضمن المجلس النيابي عدداً متساوياً لكل دولة من هذه الدول في حين نجد أن نص المادة المذكورة من الدستور السوفيتي قد حددت عدد من الممثلين لكل نوع من أنواع الولايات المكونة لدولة الاتحاد السوفيتي . ويختلف هذا العدد باختلاف كل نوع . فقد حدد الدستور عدد ٢٥ نائب لتمثيل كل جمهورية فيدرالية ، و ١١ نائب عن كل جمهورية ذات حكم ذاتي ، و ٥ نواب عن كل منطقة ذات حكم ذاتي ونائب واحد عن كل مقاطعة قومية .

هذا ويصير إنتخاب هيئة السوفيت الأعلى لمدة أربعة سنوات (مادة ٣٦) ويصير انتخاب المجلسين في وقت واحد ولا يمكن حل أحد المجلسين بدون حل المجلس الآخر . وتجرى عملية الإنتخاب عن طريقة الإدخاب السري المباشر كما يكون لكل نائب صوت واحد .

ويلاحظ أن الفرد فى النظام السوفيتى لا تكون له حرية ترشيح نفسه كما يريد أو يشاء ، وإنما يجب أن تقوم بترشيحه هيئة اجتماعية أو جمعية من جمعيات الطبقة العاملة . وهذا ما نصت عليه مادة ١٤١ من الدستور الاتحـــادى ، ويلاحظ أن عملية الانتخاب لا تخرج عن كونها استفتاء على الشخص المرشح لأنه لا يوجـد أكثر من مرشح واحد يقدمه الحزب أو الجماعة العمالية أو غير ذلك من الهيئات التى لها حق الترشيح .

اختصاصات هيئة السوفيت الأعلى :

لم يخول الدستور لأحد من مجلسى الهيئة سلطات تزيد عـلى المجلس الآخـر ، بل خول لهما سلطات متساوية حيث نص فى المادة ٣٨ على أن لكل من سوفيت الإتحاد وسوفيت القوميات سلطات متساوية فى اقتراح القوانين .

كما نص فى المادة ٣٩ منه على أن القانون يصبح كذلك إذا وافق عليه كل من المجلسين . وفى حالة الإختلاف بين المجلسين فقد نصت المادة ٤٧ من الدستور على أن يعرض الخلاف على لجنة لتسوية الخلاف ، وهذه اللجنة مكونة بالتساوى من بين أعضاء المجلسين فإذا فشلت هذه اللجنة فى تسوية الخلاف أحيل موضوع الخلاف مرة أخرى إلى المجلسين لإعادة النظر . فإذا مافشل المجلسان فى حل الخلاف تقوم هيئة البريزدوم بحل هيئة السوفيت الأعلى وإجراء انتخابات جديدة .

كذلك يقوم مجلسا هيئة السوفيت الأعلى فى جلسة مشتركة بانتخاب هيئـــة الرئاسة أو البريزديوم والتى تقوم بعمل السلطة التنفيذية كما سنرى فيما بعد .

وتنص المادة ٤٨ من الدستور على أن أعضاء البريزديوم يكونون مسئولون

أمام مجلس السوفيت الاعلى فى عملهم ، ولهذا فإن الاعضاء سوفيت الاتحـــاد وسوفيت القوميات حق توجيه الاسئـــلة والاستجواب للوزراء وكذلك حق عزلهم .

وبالاضافة إلى هذه الإختصاصات التقليدية للسلطة التشريعية الممثـلة فى هيئة السوفيت الاعلى ، نجد أن هذه الهيئة تجمع أيضاً فى يدهـــا اختصاصات السلطة القضائية . فقد نصت المادة ٣٢ من الدستور الاتحادى على أن السلطـة القضائيـة لدولة الاتحاد السوفيتى تقوم بممارستها فقط هيئة السوفيت الاعلى .

المطلب الثانى

السلطة التنفيذية(١)

الهيئة العامة لرئاسة السوفيت the Presidium

تمارس اختصاصات السلطة التنفيذية بواسطة الهيئة العامة لرئاسة السوفيت التى تعرف بالبريزديوم Presidium بالاشتراك مع مجلس الوزراء .

وتعتبر طريقة تكون هيئة الرئاسة هذه تطبيقاً لمبدأ تفويض السلطة على درجات هرمية الذى يعتبر أحد مبادىء المذهب الماركسى والتى سبق أن تعرضنا لشرحها .

---

(١) A. Denisov, M. Kirichenko, op. cit. pp. 321—241.
Haurieu op cit pp 574 – 577
Jeanneau op cit pp 320—321

١ — هيئة رئاسة السوفيت الاعلى :

تكوين وإختصاصات الهيئه :

تنبثق هذه الهيئة عن هيئة السوفيت الاعلى عن طريق الانتخاب بواسطة اجتماع مشترك من سوفيت الاتحاد وسوفيت القوميات . وذلك بحسب نص المادة ٤٨ من الدستور . وتقوم هيئة السوفيت الاعلى فى الاجتماع المشترك بإنتخاب رئيس هيئة البريزديوم وخمسة عشر نائبا له باعتبار نائبا لكل جمهوريه فيدرالية ، وسكرتير وكذلك ستة عشر عضواً .

وقد أوردت المادة ٤٩ من الدستور اختصاصات هيئة البريزديوم . ويلاحظ أنه طبقا لما جاء بهذه المادة ، يكون لهيئة البريزديوم اختصاصات تنفيذية وأخرى تشريعية وثالثة قضائية . ومثال الإختصاصات التنفيذية حقها فى العفو وتعيين قادة الجيش ، وإعلان الاحكام العرفية ومنح الاوسمة والنياشين .

وأمثلة الاختصاصات التشريعية يكون لهيئة البريزديوم حق إصدار المراسيم كما يكون لها حق تعيين وعزل الوزارة بعد أخذ موافقة هيئة السوفيت الاعلى عند إنعقاده .

وأمثلة الاختصاصات القضائية حقها فى تفسير القوانين وحق رقابة مشروعية القرارات الادارية . كذلك يكون لها إلغاء القرارات الصادرة من الوزراء .

٢ — مجلس الوزراء :

كان الوزراء عندما صدر الدستور الاتحادى السوفيتى عام ١٩٢٦ يطلق عليهم لقب قوميسيرى الشعب ثم استبدل بهذا الاسم لقب وزراء Ministers فى عام ١٩٤٦ .

وطبقاً لنص المادة ٦٤ من الدستور الاتحادي يعتبر مجلس الوزراء أعلى سلطة إدارية في البلاد ويكون مسئولا أمام هيئة السوفيت الأعلى . وفي أوقات ما بين إنعقاد هذه الهيئة تنص المادة ٦٥ من الدستور على أن يكون المجلس مسئول أمام هيئة البريزديوم .

تكوين واختصاصات مجلس الوزراء :

تنص المادة ٦٥ من الدستور على أن مجلس الوزراء يتم تعيينه بواسطة أعضاء هيئة السوفيت الأعلى في جلسة مشتركة بين المجلسين وذلك في فترة الانعقاد العادي للمجلسين أما في حالة عدم الإنعقاد فإنه يصير تعيين الوزراء بواسطة البريزديوم بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء . وهذا مانصت عليه المادة ٤٩ من الدستور على أن يعيد عرض الأمر على هيئة السوفيت الأعلى عند انعقادها .

ويتكون المجلس من رئيس وعدد من النواب (٨ نواب) وعدد كبير من الوزراء كما ينضم إلى المجلس بعض الرؤساء الاداريين الذين لا يعتبرون وزراء مثل رئيس مجلس الفنون الجميلة ومدير بنك الدولة .

وقد نص الدستور الاتحادي في المواد من ٦٦ إلى ٦٩ وكذلك في المادتين ٧٢ و ٧٣ على اختصاصات مجلس الوزراء والوزراء وهذه الاختصاصات تشابه اختصاصات الوزراء في كافة النظم السياسية الأخرى . فهي لا تخرج عن كونها تنفيذ القوانين ومباشرة الأعمال الادارية والتنفيذية العادية مثل إدارة المرافق العامة والاشراف على حفظ الأمن وحماية المجتمع .

المطلب الثالث

الحزب الشيوعى(١) The Communist Party

يرى الماركسيون بأن المجالس المكونة من العمال والفلاحين والجنود ، والتى يطلق عليها لفظ سوفيت بمثابة أحد المكاسب الرئيسية ، والتى حصلت عليها طبقة البرو ليتاريا ومع ذلك فلا تكون أهمية هذه السوفيات لان لها قيمة ذاتية ، وإنما للمضمون الذى تتضمنه والنشاط الذى تقوم به .

كما يرى الماركسيون أيضاً أنه بدون حزب ثورى ماركسى لا تستطيع طبقة البروليتاريا أن تمارس سلطاتها عن طريق هذه السوفيتات . ولهذا فإنه يكون من الضرورى أن توجه السوفيتات بواسطة الحزب الشيوعى للاتحاد السوفيتى [لانه يعتبر على اتصال وثيق بجماهير الشعب ويقف بصفة مستمرة للدفاع بجانب مصالحها .

ولهذا يعتبر الحزب الشيوعى فى النظام السوفيتى أحد دعامات النظام نفسه . كما يكون بمثابة المحرك الاساسى للتطور الثورى لدكتاتورية البروليتاريا . وكان لينين يرى بأنه إذا أراد اشعال نار ثورة ، فلابد له من شىء يشعلها به ، وأن هذا الشىء لا يمكن أن يكون إلا حزباً مركزياً منظماً(٢) .

---

(١) A Denisov M Kirichenko op cit pp 142 – 144
Haurion op cit pp 587 – 591
كاريوهنت . المرجع السابق ص ١٨٦ — ١٩٤ .
Jeanneau op cit pp 322 – 323

(٢) كاريوهنت : المرجع السابق ص ١٨٧ .

وتظهر أهمية دور الحزب الشيوعي في نظر المشـــرع السوفيتي ، في النص الدستوري الذي أورده المشرع في الدستور الاتحادي السوفيتي والخاص بالحزب الشيوعي . فقد أوردت المادة ١٢٦ حق المواطنـــين في الانضمام إلى التنظيمات العامة والاتحادات التجارية والجمعيات التعاونية وتنظيمات الشباب والمنظمات الرياضية .

ثم أضاف في فقراتها الثانية أن المواطنين الاكثر وعياً سياسياً من طبقة العمال والفلاحين والمثقفين ، لهم أن ينضموا إختيارياً للحزب الشيوعي السوفيتي ، الذي يعتبر طليعة العمال في كفاحهم لبناء المجتمع الشيوعي . والذي يعتبر أيضـا مركز القيادة لجميع التنظيمات العمالية سواء كانت العامة أو الحكومية .

ومن هذا النص نجد أن المشرع السوفيتي أضفى صفة المشروعيـة الدستورية على الحزب الشيوعي . وفي هذا يختلف عن غيره من الاحزاب في الديمقراطيات الغربية حيث لا ينص عليها في دساتيرها .

ويدل هذا النص أيضا على ما للحزب الشيوعي من أهمية كبيرة في الحيـــاة السياسية بما يجعله في مركز قانوني وفعلي يخوله سلطـة إملاء إرادته على سلطـات الدولة المختلفة .

تكوين الحـــزب :

يتكون الحزب من إنضمام المواطنين الاكفاء الذين يتميزون بالطاعة والولاء للنظام . ويلاحظ في تكوين هذا الحزب أنه ذات نزعة مقفلة . بمعنى أنه لا يقبل عضويه أي فرد من المواطنين يرغب في الانضمام إليه . وهو بهذا يختلف عن الاحزاب التي تتكون في ظل الديمقراطيات الغربية — والتي تعمل جاهده لترغيب الانصار في الانضمام إليها . فالحزب الشيوعي لا يعنيه أن يشجع الافراد عـــلى

الانضمام إلى عضويته ، وإنما يختار منهم من يراه صالحاً فقط لأن ينال شرف عضويته . ولذلك فإن الحزب يضع شروطاً مناسبة يجب توافرها فى الأشخاص الذين يرغبون فى الإنضمام إليه . ومن أمثلة هذه الشروط أن يكون لدى الفرد المرشح للعضوية إستعداد خاص للطاعة والخضوع . كما يكون مؤمناً إيماناً أعمى بمبادىء ماركس وتفسيرات لينين وستالين لهذه المبادىء ، وأن يتحرر من الايمان أو الاعتقاد بأى دين أو عقيدة أخرى خلاف تعاليم ماركس ومبادئه . كما يشترط أيضاً فى طالب الانضمام أن يكون مجداً فى عمله وقليل الثراء ، وإذا توافرت هذه الشروط جميعها فى الطالب يشترط بعد ذلك أن يقوم بعض أعضاء الحزب بترشيحه ، وفى حالة قبول طلبه يوضع المرشح تحت الاختبار فترة من الزمن قد تصل إلى عامين قبل أن يصبح قبوله عضواً بالحزب .

بنيان الحزب :

يقوم الحزب الشيوعى السوفيتى على أساس بنيان تصاعدى ، أساسه الوحدة الأساسية التى توجد فى المشروع الاقتصادى أو المدرسة أو المزرعة التعاونية ، ثم مؤتمر الحزب فى المقاطعة أو المدينة ، ثم مؤتمر الحزب فى الجمهورية الذاتية أو الاتحادية . ثم المؤتمر العام للحزب الشيوعى على مستوى دولة الاتحاد كلها . هذا ويلاحظ بأن لكل مؤتمر فى المستويات المختلفة توجد لجنة مركزية يجرى انتخابها بواسطة أعضاء المؤتمر .

وهيئات الحزب الرئيسية هى :

مؤتمر الحزب : Le Congrés du Parti

ويصير إنتخاب أعضائه عن طريق التصعيد من المستويات الادنى . ويعتبر صاحب السلطة العليا فى الحزب ، ومن حيث المبدأ فهو يجتمع مرة كل أربع

سنوات لتحديد السياسة العامة للحزب . ومع ذلك فقد لا ينعقد فى ميعاده ، كما حدث فى المؤتمر الرابع والعشرين حيث انعقد عام ١٩٧١ متأخراً عاما كاملا عن موعد انعقاده المفترض .

اللجنة السياسية : Le Gomité Ceniral

ويقوم بانتخابها مؤتمر الحزب وهى لجنة شبه دائمة وتجتمع كل ستة شهور .

المكتب السيـــاسى : Le Politburo

ويقوم بإدارة الحزب فى فترات عدم انعقاد اللجنة المركزية . ويتكون من ستة عشر عضواً يساعدهم سبعة نواب لهم .

مكتب السكرتارية : Le Secretariat

ويتكون من عشرة أعضاء . وبالرغم من مبدأ جماعية القيادة إلا أن الذى يدير هذا المكتب فعلا السكرتير العام(١) .

هذا وتوجد منظمات الشبيبة ، يشرف عليها الحزب ، وهذه المنظمات تقبل الأولاد بين سن التاسعة والخامسة عشرة ، بالإضافة إلى منظمات الشباب التابعة للحزب والتى تسمة الكومسمول Kmosmols ولها فروع فى مختلف الوحدات الجماهيرية والإنتاجية ، حيث يمكن للشباب من سن ١٤ عاماً الإنضمام إليهـــا ليستمروا فيها حتى سن الثلاثين(٢) .

---

(١) Jeanneau, op. cit, p. 623.

(٢) أنظر استيوارت : نظم الحكم الحديثة ، المرجع السابق ص ١٩١ .

وظيفة الحزب :

يتمتع الحزب الشيوعى السوفيتى باختصاصات هـــامة تتفق مع خطورة الوظيفة التى يقوم بها .

ويرى الماركسيون أن الحزب الشيوعى هو الأداة القيادية التى تؤمن بنجـاح العمل السوفيتى ولهذا يساهم الحزب فى تكوين أجهزة الدولة المختلفـة . كما يعتبر الحزب من أول الهيئات التى يكون لها حق الترشيح فى الإنتخـابات وذلك طبقاً لنص المادة ١٤١ من دستور الإتحاد السوفيتى . ويتدخل الحزب الشيوعى فى اختيار وتوزيع موظفى الدولة وغيرها من الهيئات والمؤسسات . كما يقوم بدور رقابى هام وذلك بمراقبته نشاط الأجهزة الإدارية . ولا يمكن إتخاذ أى قرار من القرارات الهامة إلا بعد الاسترشاد برأى الحزب .

وباختصار يقوم الحزب بتنظيماته المختلفة بالإشراف وتوجيه كافة نواحى الحياة فى الإتحاد السوفيتى وأوجه النشاط به سواء كان ذلك سياسياً أو اقتصادياً أو ثقافياً أو اجتماعياً .

محتويات الكتاب

الموضوع | الصفحة

الموضوع | الصفحة

الموضوع | الصفحة

الباب الثالث

دستورية القوانين

الموضوع | الصفحة

الموضوع | الصفحة

البـــاب الرابع

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

البـــاب الثالث

الموضوع	الصفحة
الباب الرابع	

الموضوع	الصفحة

الموضوع | الصفحة

تصويب بعض الأخطاء

توجد بعض الأخطاء التى لا تخفى على فطنة القارىء . وفيما يلى تصحيح لبعضها

الصفحة

٢٣ تصحح عبارة السطر ١٨ كالآتى

موضوع القانون الدولى العام هو تنظيم علاقات الدولة بغيرها من الدول الأخرى فى المحيط الدولى ، فى حين أن موضوع القانون الدستورى هو تنظيم علاقات الدولة بالأفراد من ناحية . .

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٥٤	٤	٧ فبراير سنة ١٨٨١	٧ فبراير سنة ١٩٨٢
٥٧	٧	دستور سنة ١٨٨١	دستور سنة ١٨٨٢
٥٧	١٠	دستور سنة ١٨٨١	دستور سنة ١٨٨٢
٧١	٦	الدساتير المرنة وغير المرنة	الدساتير المدونة وغير المدونة
١١٢	الأول	مجلس الشعب يزيد	مجلس الشعب لا يزيد
١٦٧	٦	فهذا يعنى	فهذا لا يعنى
٢١٣	١٦	الديمقراطية المباشرة	الديمقراطية شبه المباشرة
٢١٧	٦	فهم	فهو

للمؤلف

١ – الرقابة على المؤسسات العامة

دراسة مقارنة طبعة ١٩٧١

٢ – القانون الادارى الامريكى

منشور بمجلة العلوم الادارية عدد ٢ سنة ٧٣

٣ – القرار الادارى الامريكى منشور بمجلة العلوم الادارية العدد الاول ٧٤

٤ – القضاء الادارى الامريكى منشور بمجلة العلوم الادارية العدد الثانى ٧٤

٥ – الأحزاب السياسية فكرة ومضمون طبعة ١٩٧٩

٦ – نظرية المرفق العام بين القبول و الانكار

منشور بمجلة أساتذة كلية الحقوق جامعة أسيوط سنة ١٩٧٩

٧ – المبادىء العامة فى النظم السياسيه والقانون الدستورى طبعة ١٩٨٠

٨ – ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية فى كل من الدستور

الفرنسى والدستور المصرى طبعة ١٩٨١

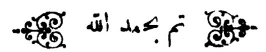
٩ – مساهمة فى تلمس حقيقه القانون الادارى الامريكى

دراسة مقارنة طبعة ١٩٨٢

١٠ – رقابه القضاء الإدارى على أعمال الادارة

دراسة مقارنة طبعة ٨٢/٨٣

١١ – القانون الدستوري والأنظمة السياسية طبعة ١٩٨٣


تم بحمد الله


Bibliotheca Alexandrina
03388736